STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 169
5 januari
2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever, en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts

Nader Rapport

17 december 2015

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever, en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 juli 2015, nr. 2015001200, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 24 september 2015, nr. W12.15.0220/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Op de opmerkingen van de Afdeling wordt hierna ingegaan.

1. Rol van de bedrijfsarts en werkgever bij verzuimbegeleiding

a. Analyse van het probleem

Rondom de positie van de bedrijfsarts zijn de nodige problemen te constateren. Dit betreft ondermeer de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts ten opzichte van zijn opdrachtgever. De Afdeling geeft aan dat de analyse van dit probleem in de memorie van toelichting beperkt is en niet toereikend.
De opmerkingen van de Afdeling advisering worden onderschreven. De bedrijfsarts bevindt zich regelmatig in een complex spanningsveld tussen werkgever en werknemer. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in een Algemeen Overleg op 28 mei 2015[1] nadrukkelijk onderkent dat bedrijfsartsen – ondanks hun soms lastige positie – doorgaans onafhankelijk zijn. De professionaliteit van de bedrijfsarts is een belangrijke factor om te werken in dit spanningsveld.

De constatering van de Afdeling advisering dat een ruime meerderheid van de werkgevers, de werknemers en de bedrijfsartsen zelf geen ernstige probleem ervaart met de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts, impliceert niet dat er geen problemen zijn op dit punt. De maatschappelijke aandacht voor mogelijke misstanden op dit punt is de afgelopen jaren aanzienlijk geweest. 22% van de bedrijfsartsen, werkzaam bij arbodiensten, geeft aan regelmatig in situaties terecht te komen waarbinnen men niet meer geheel onafhankelijk kan werken als gevolg van de opstelling van de eigen werkgever (arbodienst). Voor een belangrijk deel schrijven zij dit toe aan de beperkte contracten die arbodiensten en bedrijfsartsen afsluiten met werkgevers. Dit komt overeen met de bevindingen van een ledenraadpleging van de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde waarbij 61% aangeeft dat de onafhankelijkheid vanwege commerciële belangen de laatste jaren meer onder druk is komen te staan.
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering wordt in de memorie van toelichting uitgebreider ingegaan op dit punt.

b. Het wetsvoorstel

Daarnaast geeft de Afdeling advisering aan dat zij – daar waar het gaat om verzuim van werknemers – betwijfelt of de vervanging van de term ‘bijstand’ door de term ‘advisering’ veel verandering zal aanbrengen in de rollen van de werkgever en de bedrijfsarts met betrekking tot de begeleiding en

[1] Kamerstukken II 2014/15, 25 883, nr. 255.

re-integratie van zieke werknemers. De Afdeling adviseert om in de memorie van toelichting hierop in te gaan en de terminologie nader te bezien.
De terminologie is in het wetsvoorstel gehandhaafd omdat de term advisering beter past bij de invulling van de taak van de werkgever en ook beter past bij de professionaliteit van de bedrijfsarts dan de term bijstand. Voortzetting van de term 'bijstand' wekt met name bij werkgevers onnodig verwarring over de rol van de bedrijfsarts. Via voorlichting over dit wetsvoorstel zal hier ook aandacht voor zijn. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangescherpt.

2. Melding van beroepsziekten

a. Analyse naleving meldplicht

De Afdeling advisering geeft aan dat in het wetsvoorstel niet wordt ingegaan op de redenen waarom bedrijfsartsen beroepsziekten niet melden en de aanbevelingen die de SER doet ter verbetering van de meldplicht. Ook wordt geen aandacht besteed aan de uitkomst van het (eerder aangekondigde) overleg met de beroepsorganisaties en het vervolgonderzoek door de Inspectie SZW. De Afdeling merkt op dat het daardoor niet te beoordelen is of het opnemen van een meldplicht in een overeenkomst tussen werkgever en bedrijfsarts of arbodienst een adequate reactie is op het probleem dat de meldplicht onvoldoende wordt nageleefd. De Afdeling adviseert om nader op deze punten in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.
De memorie van toelichting is op dit punt aangepast. Er wordt uitgebreider ingegaan op het belang van het melden van beroepsziekten en de wijzen waarop de melding kan worden bevorderd.

b. Niet melden wordt een overtreding

De Afdeling advisering geeft aan dat het gelet op de motivering niet aannemelijk is dat het probleem van het niet melden van beroepsziekten met beboeting zal worden opgelost. Zij mist een daartoe strekkende redenering. De kerntaak van de bedrijfsarts is in de opvatting van de Afdeling gelegen in het verbeteren van de omstandigheden in de bedrijven waarvoor deze werkt. Het melden van beroepsziekten is daarmee van relatief geringe betekenis. Zij is daarom van oordeel dat bestraffing geen proportionele en geschikte reactie is. Daarbij zal het volgens de Afdeling lastig zijn de overtreding te bewijzen. De bewijslast zal rusten op de Inspectie SZW. Daarnaast is er volgens de Afdeling een capaciteitsprobleem bij de Inspectie SZW. De Afdeling adviseert in dat licht om de voorgestelde boete bij het niet melden van beroepsziekten te schrappen.

Alvorens in te gaan op de door de Afdeling aangedragen bezwaren ten aanzien van het sanctioneren van de bedrijfsarts bij het niet nakomen van de meldingsplicht, wordt eerst een opmerking gemaakt over de stelling van de Afdeling dat de kerntaak van de bedrijfsarts gelegen is in het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de bedrijven waarvoor hij werkt. Op grond van de arbeidsomstandighedenwetgeving heeft de bedrijfsarts een aantal met name genoemde taken te vervullen. Deze punten laten zich niet samenvatten op de door de Afdeling geschetste wijze. Het melden van beroepsziekten wordt dan ook niet als een ondergeschikte taak gezien.

Zoals de Afdeling aanhaalt heeft ook de SER aangegeven dat de Inspectie SZW meer toezicht en handhaving moet uitoefenen op het niet melden van beroepsziekten door de bedrijfsartsen. Ook de SER is van opvatting dat dit een belangrijke taak is waarvan van de bedrijfsarts mag worden verwacht dat deze die uitvoert.

De Afdeling is van oordeel dat bestraffing geen proportionele en geschikte reactie is bij het niet melden van beroepsziekten door bedrijfsartsen. Het bevorderen van de naleving van de meldingsplicht moet in eerste instantie verlopen door een (positief) appel op de professionaliteit van de bedrijfsarts en het ondersteunen op die punten waar zich belemmeringen voordoen bij de melding van beroepsziekten. Dit punt wordt door de regering onderschreven. In de (eerste) bijeenkomst die heeft plaatsgevonden met stakeholders in het traject Toekomst van de Arbeidsgerelateerde Zorg is het belang van kennis over beroepsziekten benadrukt. De beroepsvereniging wordt van overheidswege ondersteund bij bijvoorbeeld de richtlijnontwikkeling. Daarnaast kunnen ook de nu expliciet gestelde eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening (waaronder de second opinion) bevorderend werken.

Aan de kritiek van de Afdeling advisering wordt tegemoet gekomen door de mogelijkheid tot het opleggen van een boete nu voorwaardelijk in te voeren. De mogelijkheid is in het wetvoorstel opgenomen, maar de bepaling zal vooralsnog niet in werking treden. De beroepsgroep wordt eerst nog in de gelegenheid gesteld om de situatie te verbeteren. Indien echter blijkt dat de melding van beroepsziekten de komende tijd niet substantieel verbetert dan kan besloten worden de boete op het niet melden van beroepsziekten in te voeren. Uiteraard wordt het parlement daar dan tijdig van op de hoogte gesteld. In het wetsvoorstel is opgenomen dat dan tevens een, in de lagere regelgeving op te

nemen, bepaling inwerking treedt die de bedrijfsarts verplicht afschriften van meldingen beschikbaar te houden voor inzage door de Inspectie SZW.

Redenen om vast te houden aan de mogelijkheid van een boete bij het niet melden zijn het grote belang dat de SER hecht aan de handhaving van de meldingsplicht, en het feit dat de toepassing van boetes in individuele gevallen alleen bedoeld is als laatste middel en nodig is om de handhaving geloofwaardig te doen zijn. Indien besloten wordt de wijziging in het wetsvoorstel die het opleggen van een boete mogelijk maakt in werking te laten treden, dan zal er pas een boete worden opgelegd ingeval van herhaald niet melden door een bedrijfsarts. De boete zal vergelijkbaar zijn met de boete die aan een werknemer kan worden opgelegd (thans maximaal 450 euro per overtreding). Naar verwachting betreft een eventuele toepassing hooguit enkele gevallen per jaar, mede omdat handhaving complex zal zijn.

In de memorie van toelichting wordt aandacht besteed aan de door de Afdeling genoemde punten en zijn de gemaakte keuzes nader toegelicht.

3. Preventieve bedrijfsgezondheidszorg; de preventiemedewerker

a. Het belang van preventie

De Afdeling advisering adviseert uit een oogpunt van zelfstandige leesbaarheid in de toelichting uiteen te zetten waarom meer aandacht voor preventie en nieuwe wetgevende maatregelen op het punt van preventie nodig zijn. Overeenkomstig dit advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangepast.

b. Versterking van de positie van de preventiemedewerker

Aangaande het voorstel dat het medezeggenschapsorgaan instemmingsrecht krijgt over de benoeming van (de persoon van) de preventiemedewerker en diens positionering, merkt de Afdeling advisering op dat het medezeggenschapsorgaan thans in de Wet op de ondernemingsraden (Wor) geen instemmingsrecht heeft als het gaat om de benoeming van personen. Het stelsel van de Wor zou daardoor minder coherent worden. Wel ziet de Afdeling in dat in het kader van een effectief preventiebeleid de betrokkenheid van het medezeggenschapsorgaan van belang is. De Afdeling adviseert het instemmingsrecht te wijzigen in een adviesrecht, zoals dat ook geldt voor de benoeming en het ontslag van de bestuurder.
Het voorstel en de afweging van de Afdeling op dit punt wordt niet gevolgd.
Het adviesrecht over benoeming en ontslag van de bestuurder in de huidige vorm bestaat vanaf 1 september 1979 (Stb. 1979, 448). Het adviesrecht is hier een logische keuze, omdat het de hoogste leidinggevende binnen een onderneming betreft. Daar is een instemmingsrecht, hoewel D'66 daar destijds nog wel voor heeft gepleit (zie Kamerstukken II 1976/77, 13 954, nr. 49), te verstrekkend en daarom niet voor de hand liggend. Bij de preventiemedewerker ligt dat anders. Hier is met name vanwege de noodzakelijke vertrouwensband met de werknemers voor het meest sterke recht van de ondernemingsraad gekozen, derhalve voor het instemmingsrecht. Dat hiermee het stelsel van de Wor wellicht wat minder coherent wordt weegt naar de mening van de regering minder zwaar. Instemmingsrecht betekent niet alleen dat de preventiemedewerker draagvlak heeft in de onderneming, maar ook dat de ondernemingsraad medeverantwoordelijkheid draagt voor het goed functioneren van de persoon van de preventiemedewerker in de onderneming. Alle werknemers hebben direct of indirect belang bij een goed functionerende preventiemedewerker die ook op een juiste wijze in het bedrijf is gepositioneerd. Goede werkomstandigheden vormen voor werknemers immers een belangrijk onderwerp in verband met hun gezondheid en duurzame inzetbaarheid. De preventiemedewerker behoort hierin een centrale rol te spelen en kan dit alleen maar doen indien hij het volle vertrouwen van de werknemers geniet. Hij maakt veiligheid- en gezondheidsrisico's in de onderneming bespreekbaar en kan er aan bijdragen dergelijke risico's te voorkomen of te beperken. Dat komt de kwaliteit en effectiviteit van het preventiewerk alleen maar ten goede.
In de praktijk blijkt overigens dat zo'n 32% van de werkgevers nu al instemming aan de ondernemingsraad vraagt bij benoeming van de preventiemedewerker[2]. Instemmen is dus deels al praktijk.
Met betrekking tot de keuze van de arbodienst of de bedrijfsarts heeft het medezeggenschapsorgaan overigens in de praktijk vaak al een indirect instemmingsrecht. Het medezeggenschapsorgaan heeft namelijk instemmingsrecht op het contract met de arbodienstverlener of de bedrijfsarts. Het contract vermeldt vaak de naam van de persoon of personen die de diensten verlenen.

[2] Nulmeting project TAZ, conceptrapportage november 2015.

4. Klachtenprocedure van de bedrijfsarts

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting van de bedrijfsarts om een adequate procedure te hebben voor het afwikkelen van klachten. In de overeenkomst tussen bedrijfsarts en werkgever dient daarbij opgenomen te worden dat er een adequate procedure is voor het afwikkelen van klachten. De Afdeling advisering adviseert om in de toelichting rekening te houden met of aan te sluiten bij het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.

Zoals de Afdeling zelf al aangeeft, zijn de bepalingen uit de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Stb. 2015, 407) die betrekking hebben op klachten en geschillen niet van toepassing op de dienstverlening door arbodiensten en bedrijfsartsen.[3] Het gaat te ver om zelfstandige bedrijfsartsen gedetailleerd bij wet voor te schrijven hoe zij hun klachtenprocedure moeten inrichten. Wel zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur – gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wetswijziging – enkele eisen aan de inrichting van een klachtenprocedure worden geformuleerd. Daarbij zal worden aangesloten bij bepalingen genoemd in de certificatieregeling voor Arbodiensten (zie ook onder 6. Regulering via contracten).

5. Toegang tot de bedrijfsarts

a. Doeltreffende toegang

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de werknemer de bedrijfsarts moet kunnen consulteren over gezondheidskundige vraagstukken in verband met de arbeid en dat hij 'doeltreffende toegang' tot de bedrijfsarts dient te hebben.[4] De Afdeling advisering onderschrijft het belang van toegang tot de bedrijfsarts, ook met het oog op preventie. Zij merkt echter op dat de huidige omschrijving 'doeltreffende toegang' weinig concreet is. De Afdeling adviseert de omschrijving in de toelichting nader uit te werken en te preciseren en het voorstel zo nodig aan te passen.
Deze constatering wordt onderschreven. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de aspecten die bepalend zijn voor een doeltreffende toegang tot de bedrijfsarts. Naast de voorgestelde verankering van de doeltreffende toegang tot de bedrijfsarts in de wet, zal er voorlichting plaatsvinden met betrekking tot de rol, de taken en de positie van de bedrijfsarts.

b. Handhaving

Artikel 5, tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat in de periodieke risico-inventarisatie en -evaluatie aandacht moet worden besteed aan de toegang die werknemers hebben tot de arbodeskundigen, de arbodienst en de bedrijfsarts. Met het oorspronkelijke wetsvoorstel werd voorgesteld om een uitzondering op te nemen voor de bedrijfsarts,[5] omdat de toegang tot de bedrijfsarts elders in het voorstel wordt geregeld.[6] De Afdeling advisering stelt dat de risico-inventarisatie en -evaluatie een instrument is voor controle op de naleving van de wet en dat die naleving, voor de toegang tot de bedrijfsarts, niet verzekerd is louter doordat de wet ertoe verplicht die toegang te regelen. De Afdeling stelt dat de genoemde uitzondering om die reden niet op zijn plaats is en adviseert de uitzondering voor de bedrijfsarts te schrappen.
Dit advies is overgenomen, gevolg hiervan is dat artikel 5, tweede lid, van de wet ongewijzigd blijft.

6. Regulering via contracten

De Afdeling merkt op dat de rechten en verplichtingen van werkgever, werknemer en bedrijfsarts gericht op verbetering van de bedrijfsgezondheidszorg, niet direct aan de partijen worden opgelegd, maar in een overeenkomst tussen werkgever en arbodienst of de bedrijfsarts moeten worden opgenomen. De Afdeling adviseert om, indien de regering het van belang acht deze verplichtingen bindend aan partijen op te leggen, dat rechtstreeks in de wet te doen.
Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. De elementen in de overeenkomst waaraan aandacht moet worden besteed zijn nu ook als zodanig in de wet opgenomen. Tevens maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat ten aanzien van deze rechten en verplichtingen van de bedrijfsarts kan worden gehandhaafd.
Naast het in de wet opnemen van deze rechten en verplichtingen zullen er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de rechten en verplichtingen van de bedrijfsarts. In samenhang met dit wetsvoorstel zal dat in ieder geval gelden voor de second

3 Artikel 1, vierde lid, van het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. Kamerstukken II 2009/10, 32 402, nr. 3, p. 36–37, 79.
4 Voorgesteld artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 3°, en tweede lid, onderdeel e.
5 Artikel 5, tweede lid.
6 Toelichting op artikel 5. De toegang tot de bedrijfsarts wordt geregeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel e.

opinion (de wijze waarop dit kan plaatsvinden) en de inrichting van de klachtenprocedure.

7. Redactionele bijlage

In de redactionele bijlage adviseert de Afdeling om in artikel 14, vierde lid, waar het gaat om 'de bijstandsverlening … met betrekking tot de taken, bedoeld in deze wet en de daarop berustende bepalingen' gericht te verwijzen naar de bijstand, bedoeld in de artikelen 13, 14, 14a, en 15. Deze redactionele opmerking van de Afdeling is overgenomen. Er zal echter enkel verwezen worden naar die artikelen die in het kader van de bijstandsverlening door de arbodeskundigen relevant zijn.

De Afdeling adviseert artikel II, gelet op aanwijzing 165a van de Ar, op te nemen in hoofdstuk 8 van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit advies is overgenomen, wel is de bepaling enigszins anders geredigeerd dan de Afdeling voorstelt. Dit omdat de bepaling eveneens tot uitdrukking dient te brengen dat in het geval van schriftelijke afspraken die binnen een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel expireren, de nieuwe schriftelijke afspraken onmiddellijk aan de in het voorgestelde artikel 14, vierde en vijfde lid, gestelde eisen dienen te voldoen.

Wat betreft het door de Afdeling gegeven advies om een gewijzigde transponeringstabel op te nemen, wordt opgemerkt dat gelet op aanwijzing 338 van de Aanwijzingen voor de regelgeving een transponeringstabel wordt opgenomen in het geval van implementatie van Europese regelgeving. Daar is in het onderhavige geval geen sprake van. Een nieuwe transponeringstabel zal worden opgenomen wanneer in de toekomst door implementatie van Europese regelgeving de in het kader van dit wetsvoorstel gewijzigde artikelen, worden aangepast.

8. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de omschrijving van de second opinion in artikel 14, tweede lid, onder g, aan te scherpen zodat duidelijk is dat er een eerste advies van de bedrijfsarts moet zijn, maar dat het tweede advies niet specifiek over het eerste advies hoeft te gaan. Er kan opnieuw naar de situatie van de werknemer gekeken worden. Er is aansluiting gezocht bij de second opinion in de reguliere gezondheidszorg. In de bepaling is nu aangegeven dat het verzoek van de werknemer om een second opinion wordt ingewilligd, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dat niet te doen.

Er is een nieuw artikel 14, vijftiende lid, opgenomen in het wetsvoorstel dat bepaalt dat het niet naleven van de verplichtingen, bedoeld in het tweede lid, onder g en h, door de bedrijfsarts, de verplichting, bedoeld in het tweede lid, onder i, door de arbodienstverlener, en de verplichting, bedoeld in het derde lid, eerste zin, door de personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid, wordt aangemerkt als een overtreding. Het feit dat artikel 14, tweede lid, in artikel 33 is opgenomen is niet afdoende, aangezien artikel 16 duidelijk maakt dat de verplichtingen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet zich enkel tot de werkgever richten en niet tot de bedrijfsarts of arbodienstverlener. Om diezelfde reden wordt artikel 14, derde lid, eerste zin, niet in artikel 33, eerste lid, opgenomen. Artikel 14, eerste lid, tweede zin, wordt wel in artikel 33, eerste lid, opgenomen, aangezien dit onderdeel van de bepaling tot de werkgever is gericht. Met het wetsvoorstel wordt in artikel 27, zesde lid, vastgelegd dat er een eis gesteld kan worden tot naleving van artikel 14, tweede lid, onder g tot en met i.

Verder is in het wetsvoorstel een wijziging van artikel 14a, zesde lid, opgenomen waarmee wordt bewerkstelligd dat de in het voorgestelde artikel 14, tweede lid, onder e tot en met i opgenomen, rechten en verplichtingen ook gelden voor de bijstandsverlening door een arbodienst. Het huidige artikel 14, tweede lid, onder a en d, wordt eveneens in artikel 14a, zesde lid, opgenomen. Tevens is artikel 14a, vierde lid, aangepast conform de strekking van het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 13, zevende lid, onder b, en artikel 14, tweede lid, onder i. Tevens is geregeld dat het niet naleven van deze verplichting door de werknemers van een arbodienst een overtreding oplevert.
In de praktijk blijkt dat het soms lastig is voor de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging dan wel de belanghebbende werknemers, om een afschrift van een advies over de risico-inventarisatie en -evaluatie te krijgen. Om de informatiepositie van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging dan wel de belanghebbende werknemers te ondersteunen wordt met dit wetsvoorstel eveneens het niet naleven van artikel 14, derde lid, als overtreding aangemerkt. .

Tot slot is er een paragraaf opgenomen in het algemeen deel van de memorie van toelichting waarin aandacht wordt besteed aan de voorlichting die wordt gegeven over het huidige en toekomstige systeem van arbodienstverlening.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.

Advies Raad van State

No. W12.15.0220/III
's-Gravenhage, 24 september 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2015, no.2015001200, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever, en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt de manier waarop de geneeskundige zorg in ondernemingen is vormgegeven en met name de rol en positie van de bedrijfsarts.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling benadrukt in dit advies het belang van terughoudendheid met het treffen van nieuwe wettelijke maatregelen. Zulke maatregelen, in aanvulling op het bestaande wettelijk stelsel, behoeven een deugdelijke motivering. Daarnaast adviseert de Afdeling onder meer om nader toe te lichten op welke wijze het voorstel in de praktijk een verandering zal aanbrengen in de posities van bedrijfsarts en werkgever en om de voorgestelde boete bij het niet melden van beroepsziekten te schrappen.

1. Nut en noodzaak

De toelichting herinnert eraan dat werkgevers zich sinds de jaren negentig dienen te laten bijstaan door deskundige ondersteuning – met name bedrijfsartsen – bij taken zoals de risico-inventarisatie en -evaluatie, verzuimvraagstukken en het arbeidsgezondheidskundig onderzoek. De arbeidsmarkt verandert en de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking wordt van steeds groter belang. De bedrijfsgezondheidszorg speelt een rol bij de bevordering van de arbeidsparticipatie van werknemers en het beschermen van hun gezondheid. De toelichting stelt dat er problemen zijn rondom de positie van de bedrijfsarts: er zijn zorgen over zijn onafhankelijkheid ten opzichte van zijn opdrachtgever en er is soms onvoldoende ruimte voor een professionele beroepsuitoefening.[1]

Het kabinet heeft op 28 januari 2015 zijn standpunt over deze materie aan de Tweede Kamer gestuurd, mede op basis van een advies van de SER.[2] Kern van het in te zetten beleid is een betere arbodienstverlening door meer betrokkenheid van de werknemers, meer preventie op het werk, een basiscontract voor professionele arbodienstverlening en een goede samenwerking tussen de reguliere gezondheidszorg en de bedrijfsgezondheidszorg. De implementatie van deze voornemens verloopt voor een groot deel via een meerjarenprogramma, waarbij de sociale partners en de stakeholders uit de sector nauw betrokken zullen zijn. Een deel van dit programma betreft aanpassing van de regelgeving noodzakelijk voor een minimumniveau aan bescherming voor alle werknemers. Het betreft:
– versterking van de positie van de preventiemedewerker en samenwerking met de arbodienstverleners;
– verduidelijken van de adviserende rol van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding;
– het kunnen consulteren van de bedrijfsarts;
– ruimte voor professionele beroepsuitoefening door de bedrijfsarts en andere arbodienstverleners met taken uit de arbo-regelgeving;
– het basiscontract arbodienstverlening;
– meer mogelijkheden voor handhaving op bovenstaande onderwerpen, en
– toezicht.[3]

De Afdeling onderschrijft het belang van een adequate bedrijfsgezondheidszorg. Dat de overheid en de organisaties van werkgevers en werknemers aandacht voor dit onderwerp hebben is in het belang van alle partijen. Wel verdient opmerking dat nieuwe wetgevende maatregelen, in aanvulling op het bestaande wettelijk stelsel, een deugdelijke motivering behoeven. De noodzaak van wettelijk ingrijpen dient te zijn aangetoond, ook in verhouding tot het zelfregulerend en -organiserend vermogen van de sectoren. De handhaving dient in voldoende mate te zijn verzekerd. De lasten en nadelige gevolgen

[1] Toelichting, paragraaf 1 (Inleiding) en paragraaf 2.1 (Belang van goede zorg en problemen bij de beroepsuitoefening).
[2] Kamerstukken II 2014/15, 25 883, nr. 247.
[3] Toelichting, paragrafen 1–3.

dienen zo beperkt mogelijk te zijn, ook in verhouding tot het na te streven doel.[4]

Niet bij alle voorgestelde maatregelen is de noodzaak van een regeling bij wet duidelijk overtuigend; dit betreft vooral de maatregelen die zien op de rollen van de bedrijfsarts en de werkgever, de melding van beroepsziekten en de preventiemedewerker. De Afdeling maakt hierna over deze maatregelen in de punten 2, 3 en 4 nog enkele specifieke opmerkingen.

2. Rol van de bedrijfsarts en werkgever bij verzuimbegeleiding

Volgens de toelichting zijn er rond de positie van de bedrijfsarts problemen te constateren. Zo zijn er zorgen over de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts ten opzichte van zijn opdrachtgever.[5] Dit komt onder meer naar voren bij de aanpak van het ziekteverzuim en de re-integratie.

Volgens de toelichting is de werkgever verantwoordelijk voor de begeleiding en re-integratie van zieke werknemers. De rollen zijn duidelijk (en uitgewerkt in de ministeriële Regeling Procesgang eerste en tweede ziektejaar): de werkgever stelt met de werknemer een plan van aanpak op voor re-integratie en voert voortgangsgesprekken met de zieke werknemer. De bedrijfsarts heeft zowel naar de werkgever als naar de werknemer een adviserende rol. In de praktijk – zo vervolgt de toelichting – komt het echter voor dat de werkgever de verzuimbegeleiding geheel aan de bedrijfsarts overlaat. Het risico bestaat dat de bedrijfsarts in die situatie de belangen van de werkgever zwaarder laat wegen, terwijl hij de gezondheid van de werknemers voorop moet stellen. Daarom wordt in het wetsvoorstel verduidelijkt dat de rol van bedrijfsarts bij de verzuimbegeleiding van individuele werknemers adviserend is. Het door de bedrijfsarts vasthouden aan die rol draagt bij aan de eigen onafhankelijkheid, aldus de toelichting.[6]

a. Analyse van het probleem

De regering heeft aan AStri Beleidsonderzoek en -advies in samenwerking met de Radboud Universiteit opdracht gegeven onderzoek uit te voeren naar de positie van de bedrijfsarts in Nederland. In dat onderzoek is de vraag aan de orde of bedrijfsartsen moeite hebben hun onafhankelijkheid te bewaren. Slechts een minderheid van de bedrijfsartsen bleek hier problemen mee te ondervinden: 26% van de artsen die in dienst zijn van een externe arbodienst en 8% van de artsen in dienst van een interne arbodienst. Van de ondervraagde werkgevers had 51% voldoende vertrouwen in de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts, 17% weinig of geen. Van de werknemers die contact hadden gehad met de bedrijfsarts had slechts een kleine minderheid problemen ervaren met diens onafhankelijkheid.[7] Kennelijk ervaart een ruime meerderheid van de werkgevers, de werknemers en de bedrijfsartsen zelf geen ernstig probleem.

De bedrijfsarts wordt geacht een onafhankelijke en deskundige rol te spelen bij de verzuimbegeleiding van zieke werknemers. Dat die onafhankelijke positie onder druk kan komen te staan als er spanningen zijn tussen de werkgever en een werknemer over het ziekteverzuim, is niet onbegrijpelijk; het is inherent aan zijn positie. Het behoort echter tot zijn professionele vaardigheden om tegen zulke druk bestand te zijn. Daarbij kan het gaan om druk vanuit de werkgever, zoals de toelichting stelt, maar net zo goed om druk vanuit de werknemer. Daarmee is niet aannemelijk gemaakt dat de bedrijfsarts niet altijd onafhankelijk is; er is alleen aangetoond dat er – in het spanningsveld waarin hij moet opereren – soms kritiek is op de onafhankelijkheid van zijn functioneren dan wel dat artsen soms zelf die spanning ervaren. De analyse van het probleem waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden is in dit opzicht beperkt en niet toereikend.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de analyse van het gestelde probleem te versterken met het oog op de motivering van dit deel van het wetsvoorstel.

b. Het wetsvoorstel

De Arbeidsomstandighedenwet bepaalt dat de bedrijfsarts 'bijstand' verleent aan de werkgever bij de begeleiding en re-integratie van zieke werknemers. Voorgesteld wordt deze bepaling te vervangen door het voorschrift dat de bedrijfsarts 'adviseert'.[8] De bedoeling hiervan is om de rol van de bedrijfsarts te verduidelijken en te benadrukken dat de werkgever op dit punt een eigen verantwoorde-

---

4 Zie ook aanwijzingen 6, 8, 11 en 13–15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
5 Toelichting, paragraaf 2.1 (Belang van goede zorg en problemen bij de beroepsuitoefening).
6 Toelichting, paragraaf 3.2 (Adviserende rol van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding verduidelijken). In het voorstel komt dit naar voren in het voorgestelde artikel 14, eerste lid, onderdeel b, waarbij 'de bijstand' wordt vervangen door 'het adviseren'.
7 B.C.H. de Zwart, R. Prins e.a. (AStri Beleidsonderzoek en -advies), *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts*, 29 juni 2011, blz. 65–67.
8 Voorgesteld artikel 14, eerste lid, onderdeel b.

lijkheid heeft.[9] Dit is blijkens de toelichting nodig omdat het in de praktijk voorkomt dat de werkgever de verzuimbegeleiding geheel aan de bedrijfsarts overlaat.[10]

De toelichting gaat niet in op de vraag of de voorgestelde enkele wijziging in de wettekst van 'de bijstand' in 'het adviseren' in de praktijk zal leiden tot een verandering van de rollen van de werkgever en de bedrijfsarts met betrekking tot de begeleiding en re-integratie van zieke werknemers. Het is niet op voorhand aannemelijk dat deze aanpassing van terminologie veel verandering zal aanbrengen in het in de toelichting gesignaleerde probleem.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en de terminologie nader te bezien.

3. Melding van beroepsziekten

De bedrijfsarts en de arbodienst zijn verplicht beroepsziekten te melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten.[11] Beroepsziekten zijn ziekten die voornamelijk door overbelasting op het werk worden opgedaan.[12] Het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten gebruikt de meldingen om onderzoek te doen naar het vóorkomen (de prevalentie) van beroepsziekten en de kennis ter beschikking te stellen van het bedrijfsleven, bedrijfsartsen en arbodiensten. Meldingen bevatten geen gegevens over de werknemer of het bedrijf en worden niet gebruikt voor toezicht en handhaving.

Het voorstel bevat twee maatregelen: de meldplicht moet worden opgenomen in de overeenkomst die de werkgever sluit met de bedrijfsarts of de arbodienst, en het niet naleven van de meldplicht wordt een overtreding, die kan worden bestraft met een bestuurlijke boete.[13]

a. Analyse naleving meldplicht

Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat 46% van de bedrijfsartsen nooit een beroepsziekte meldt.[14] De SER heeft in zijn advies 'Betere zorg voor werkenden' opgemerkt dat deze lage score om meer toezicht en handhaving vraagt. De SER leidt uit onderzoek af dat bedrijfsartsen verschillende redenen hebben om niet te melden:
– tijdgebrek (de tijd die wordt besteed aan de melding is niet declarabel),
– de vrees dat de melding zou kunnen leiden tot een claim van de werknemer bij de werkgever, met eventuele consequenties voor de relatie en het contract tussen de bedrijfsarts en de werkgever,
– moeite met de meldingscriteria en de procedure,
– het belang van melden wordt niet altijd ingezien, bijvoorbeeld omdat het bedrijf onvoldoende aandacht heeft voor preventie.

Om het voldoen aan de meldplicht te verbeteren is de SER van oordeel dat:
– bedrijfsartsen ervan doordrongen moeten zijn dat het melden van beroepsziekten een normaal onderdeel van hun taak is,
– in het contract tussen arbodienst of bedrijfsarts en werkgever declarabele tijd voor het melden van beroepsziekten moet worden opgenomen,
– bedrijfsartsen betere inhoudelijke ondersteuning moeten krijgen,
– werkgevers werknemers vaker een (wettelijk verplicht) periodiek arbeidsgeneeskundig onderzoek moeten aanbieden,
– de Inspectie SZW meer toezicht moet uitoefenen op de meldplicht en meer moet handhaven.[15]

De regering heeft op 28 januari 2015 een reactie op het SER-advies aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin kondigt de regering aan de resultaten van onderzoek van de Inspectie SZW te zullen bespreken met de beroepsorganisaties. Ook zal de Inspectie SZW vervolgonderzoek doen.[16]

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de hiervoor weergegeven passages uit het advies van de SER waarin naar voren wordt gebracht wat de redenen zijn om niet aan de meldplicht te voldoen. Voorts wordt niet ingegaan op de aanbevelingen die de SER doet ter verbetering van de meldplicht. Ook wordt niet vermeld wat de uitkomst is van het overleg met de beroepsor-

---

9 Artikelsgewijze toelichting bij artikel 14, eerste lid, onderdeel b.
10 Toelichting, paragraaf 3.2 Adviserende rol van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding verduidelijken.
11 Artikel 9, derde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.
12 Artikel 1.1, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenregeling.
13 Voorgestelde artikelen 9, derde lid, en 14, vijfde lid, aanhef en onderdeel e.
14 Toelichting, paragraaf 3.5 (Handhaafbaarheid en toezicht).
15 Advies nr. 2014/07, september 2014, *Betere zorg voor werkenden*, blz. 19–22, 50–52.
16 Kamerstukken II 2014/15, 25 883, nr. 247, blz. 9–10.

ganisaties en het vervolgonderzoek door de Inspectie SZW.[17]
De Afdeling merkt op dat daardoor niet te beoordelen is of het opnemen van de meldplicht in een overeenkomst tussen de werkgever en de bedrijfsarts of arbodienst een adequate reactie is op het probleem dat de meldplicht onvoldoende wordt nageleefd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op aard en oorzaak van het probleem, in het bijzonder op de analyse en de aanbevelingen van de SER, het aangekondigde overleg en het aangekondigde onderzoek, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Niet melden wordt een overtreding

Het niet melden van een beroepsziekte wordt een overtreding, die bestraft kan worden met een bestuurlijke boete. De minister zal het boetebedrag bij beleidsregel vaststellen binnen het wettelijke maximum van € 81.000.[18]

Gelet op hetgeen hiervoor onder a is betoogd, is niet aannemelijk dat het probleem van onderrapportage van beroepsziekten door de bedrijfsarts met beboeting zal worden opgelost. Zij mist een daartoe strekkende motivering. Voorts is zij van oordeel dat bestraffing niet een proportionele en geschikte reactie is. Artsen die wel beroepsziekten melden doen dat uit overwegingen van professionele taakopvatting: zij willen hun werk goed doen.[19] De kerntaak van de bedrijfsarts is gelegen in het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de bedrijven waarvoor hij werkt. Het melden van beroepsziekten is daarmee vergeleken van relatief geringe betekenis. Het ligt daarom meer in de rede bedrijfsartsen te motiveren tot het melden van beroepsziekten – aan te spreken op hun professionaliteit – dan hen te bestraffen voor het achterwege laten ervan.

Voorts zal het niet eenvoudig zijn om de overtreding te bewijzen; de bewijslast rust op de instantie die wil beboeten, de Inspectie SZW. Volgens de toelichting kan de Inspectie SZW onderzoek instellen naar bedrijfsartsen die geen of relatief weinig beroepsziekten melden. Daarbij zal rekening worden gehouden met de aard van de bedrijvigheid.[20] Dat vergt uitgebreid onderzoek. Er zijn in Nederland bijna 2000 bedrijfsartsen,[21] waarvan bijna de helft nooit een beroepsziekte meldt. Dit roept de vraag op hoeveel onderzoeksinspanning de Inspectie zal moeten leveren om het meldingsgedrag van de bedrijfsartsen wezenlijk te beïnvloeden. Daarbij is tevens de vraag of de Inspectie voldoende capaciteit heeft voor zulk onderzoek.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het niet melden van een beroepsziekte niet te bedreigen met een boete en het wetsvoorstel in zoverre aan te passen.

4. Preventieve bedrijfsgezondheidszorg; de preventiemedewerker

a. Het belang van preventie

Het voorstel bevat maatregelen om de preventie in het bedrijf te verbeteren. In de toelichting wordt echter niet uiteengezet wat het belang van deze maatregelen is. In de eerdergenoemde brief van de regering van 28 januari 2015 en het advies van de SER wordt wel op dit onderwerp ingegaan.[22]

Uit het oogpunt van zelfstandige leesbaarheid van de toelichting adviseert de Afdeling, in de toelichting uiteen te zetten waarom meer aandacht voor preventie en nieuwe wetgevende maatregelen op het punt van preventie nodig zijn.

b. Versterking van de positie van de preventiemedewerker

Een van de maatregelen ter versterking van de preventie houdt in dat de werkgever overeenstemming moet bereiken met het medezeggenschapsorgaan over de benoeming van de preventiemedewerker en over diens positionering; het medezeggenschapsorgaan krijgt met betrekking daartoe een

---

[17] Toelichting, paragraaf 3.5 (Handhaafbaarheid en toezicht).
[18] Artikel 34, eerste, derde en tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.
[19] B.C.H. de Zwart, P.G.M. Molenaar-Cox e.a., blz. 29.
[20] Toelichting, paragraaf 3.5 (Handhaafbaarheid en toezicht).
[21] B.C.H. de Zwart, R. Prins e.a. (AStri Beleidsonderzoek en -advies), Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts, 29 juni 2011, blz. 117.
[22] Kamerstukken II 2014/15, 25 883, nr. 247, blz. 4–5; advies SER, blz. 17 en 24, en de daar genoemde verwijzingen naar eerdere SER-adviezen.

instemmingsrecht.[23] Volgens de toelichting wordt daarmee de positie van de preventiemedewerker versterkt.[24]

De Afdeling wijst erop dat het medezeggenschapsorgaan thans in de Wet op de ondernemingsraden (Wor) geen enkel instemmingsrecht heeft als het gaat om de benoeming van personen. Wel heeft hij een adviesrecht met betrekking tot de benoeming en het ontslag van een bestuurder.[25] Het medezeggenschapsorgaan heeft weliswaar een instemmingsrecht op het terrein van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim en het re-integratiebeleid,[26] maar het is niet wenselijk dit instemmingsrecht zich te laten uitstrekken tot de benoeming van de persoon van de preventiemedewerker. Door aan het medezeggenschapsorgaan een instemmingsrecht te geven met de benoeming van een preventiemedewerker zou het instemmingsrecht immers – anders dan in de rest van het wettelijk stelsel – betrekking gaan hebben op individuele personeelsbeslissingen. Hierdoor wordt het stelsel van de Wet op de ondernemingsraden minder coherent.

De Afdeling ziet in dat in het kader van een effectief preventiebeleid de betrokkenheid van het medezeggenschapsorgaan van belang is. In dat kader zou een eventueel adviesrecht over de benoeming van de preventiemedewerker eraan kunnen bijdragen dat een preventiemedewerker wordt geselecteerd die voldoende vertrouwen heeft onder de werknemers.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het instemmingsrecht bij de benoeming van de preventiemedewerker te wijzigen in een adviesrecht.

5. Klachtenprocedure voor de bedrijfsarts

Het voorstel voorziet in een verplichting van de bedrijfsarts om een adequate procedure te hebben voor het afwikkelen van klachten.[27] Arbodiensten zijn al verplicht een klachtenprocedure te hebben als voorwaarde voor certificering; die verplichting gaat nu ook gelden voor de ongeveer 600 zelfstandige bedrijfsartsen.[28]

In dit verband is van belang dat bij de Eerste Kamer het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (eerder bekend als het voorstel van Wet cliëntenrechten zorg) aanhangig is.[29] Daarin worden onder meer regels gegeven voor klachten en geschillen tussen cliënten en zorgaanbieders. Het wetsvoorstel is mede van toepassing op bedrijfsartsen,[30] maar de regeling voor de behandeling van klachten en geschillen is daarvan uitgezonderd.[31] Voor die uitzondering is destijds gekozen om toename van administratieve lasten en nalevingskosten te voorkomen.[32] Nu ervoor wordt gekozen de bedrijfsarts te verplichten tot het hebben van een klachtenprocedure, verdient het aanbeveling te onderzoeken of kan worden aangesloten bij de klachten- en geschillenregeling in het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Toegang tot de bedrijfsarts

a. Doeltreffende toegang

In de wet wordt vastgelegd dat de werknemer de bedrijfsarts moet kunnen consulteren over gezondheidskundige vraagstukken in verband met de arbeid en dat hij ‘doeltreffende toegang’ tot de bedrijfsarts dient te hebben.[33] Dit is de voortzetting van het arbeidsomstandighedenspreekuur, dat tot 2007 wettelijk was geregeld. Sinds de afschaffing in 2007 is de directe toegang tot de bedrijfsarts

---

[23] Voorgesteld artikel 13, eerste lid, onderdeel 1°.
[24] Toelichting, paragraaf 3.1; toelichting op artikel I, onderdeel C.
[25] Artikel 30 van de Wor.
[26] Artikel 27, eerste lid, onderdeel d, van de Wor.
[27] Voorgesteld artikel 14, vijfde lid, onderdeel e. De verplichting wordt overigens indirect ingevoerd: in de overeenkomst tussen werkgever en bedrijfsarts moet zijn opgenomen dat de bedrijfsarts zo’n klachtenprocedure heeft).
[28] Toelichting, paragrafen 3.4.2 (Ruimte voor professionele beroepsuitoefening) en 5.2 (Extra kosten).
[29] Kamerstukken I 2012/13, 32 402, E.
[30] De wet zal gaan gelden voor ‘zorgaanbieders’, te onderscheiden in instellingen en solistisch werkende zorgverleners. Kenmerk van beide soorten zorgaanbieders is dat zij bedrijfsmatige zorg verlenen (waarbij ‘zorg’ is omschreven als: AWBZ-zorg, Zvw-zorg en andere zorg). Een en ander blijkt uit de begripsbepalingen in artikel 1, eerste lid, van het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg.
[31] Artikel 1, vierde lid, van het voorstel van Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. Kamerstukken II 2009/10, 32 402, nr. 3, blz. 36–37, 79.
[32] Kamerstukken II 2009/10, 32 402, nr. 3, blz. 97.
[33] Voorgesteld artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 3°, en tweede lid, onderdeel e.

steeds verder afgenomen. Ook de SER pleit voor herinvoering.[34]

De Afdeling onderschrijft het belang van toegang tot de bedrijfsarts, ook met het oog op preventie. Zij merkt echter op dat de voorgestelde omschrijving ‘doeltreffende toegang’ weinig concreet is.

In het onderzoek van Astri wordt opgemerkt dat er verscheidene randvoorwaarden zijn die de toegankelijkheid tot de bedrijfsarts bepalen. Dit vraagt om meer dan alleen herinvoeren in de wet van een bepaling terzake. Gewezen wordt op herhaalde voorlichting over de rol, taken en positie van de bedrijfsarts. Een belangrijke randvoorwaarde die in het onderzoek wordt gesignaleerd is dat werknemers de bedrijfsarts vertrouwelijk kunnen bezoeken en dat de anonimiteit van dit bezoek niet onbedoeld doorbroken wordt, bijvoorbeeld doordat hun naam genoemd wordt in de facturering aan de werkgever, aldus het rapport.[35]

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de omschrijving ‘doeltreffende toegang’ in de toelichting nader uit te werken en te preciseren en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Handhaving

De Arbeidsomstandighedenwet bepaalt nu dat in de periodieke risico-inventarisatie en -evaluatie aandacht moet worden besteed aan de toegang die werknemers hebben tot de arbo-deskundigen, de arbodienst en de bedrijfsarts. Voorgesteld wordt een uitzondering op te nemen voor de bedrijfsarts,[36] omdat de toegang tot de bedrijfsarts elders in het voorstel wordt geregeld.[37] De risico-inventarisatie en -evaluatie is een instrument voor controle op de naleving van de wet. Die naleving is, voor de toegang tot de bedrijfsarts, niet verzekerd louter doordat de wet ertoe verplicht die toegang te regelen. In die zin is de genoemde uitzondering niet op zijn plaats.

De Afdeling adviseert de uitzondering voor de bedrijfsarts te schrappen.

7. Regulering via contracten

Het voorstel strekt ertoe rechten en plichten van werkgever, werknemer en bedrijfsarts te regelen, gericht op verbetering van de bedrijfsgezondheidszorg. Die rechten en verplichtingen worden niet direct aan de partijen opgelegd: zij dienen te worden opgenomen in de overeenkomst die de werkgever sluit met de arbodienst of de bedrijfsarts. Dit betreft:
i. het recht van de bedrijfsarts om de werkplek te bezoeken,
ii. het recht van de werknemer op een second opinion,
iii. het recht van de bedrijfsarts en de ondernemingsraad om met elkaar overleg te voeren,
iv. de verplichting van de bedrijfsarts om een klachtenprocedure te hebben, en
v. de verplichting van de bedrijfsarts om beroepsziekten te melden bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten.[38]

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Een aantal van de genoemde verplichtingen, zoals de plicht om beroepsziekten te melden (punt v) en het recht van de bedrijfsarts en de ondernemingsraad om te overleggen (punt iii), wordt al wettelijk geregeld.[39] De punten i, ii en iv worden niet in de wet als zodanig geregeld. Het is kennelijk wel de bedoeling dat deze punten bindend worden voor partijen. Indien zij niet in het contract worden opgenomen, kan er twijfel ontstaan over de vraag of de verplichting niettemin geldt. Indien de regering het van belang acht deze verplichtingen aan partijen op te leggen (zie echter, wat de klachtenprocedure betreft, punt 4 van dit advies), zou het eerder in de rede liggen dat rechtstreeks in de wet te doen. Dat laat overigens onverlet dat partijen zulke wettelijke verplichtingen nader kunnen uitwerken in de overeenkomst.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

---

34 Toelichting, paragraaf 3.3 (Consultatie van de bedrijfsarts).
35 B.C.H. de Zwart, R. Prins e.a., pag. 83–88 en 108–110.
36 Artikel 5, tweede lid.
37 Toelichting op artikel 5. De toegang tot de bedrijfsarts wordt geregeld in artikel 14, tweede lid, onderdeel e.
38 Voorgesteld artikel 14, vijfde lid.
39 Voorgesteld artikel 9, derde lid.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.15.0220/III

- In artikel 14, vierde lid, waar het gaat om ‘de bijstandverlening ... met betrekking tot de taken, bedoeld in deze wet en de daarop berustende bepalingen’ gericht verwijzen naar de bijstand, bedoeld in de artikelen 13, 14, 14a en 15.
- Artikel II, gelet op aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), opnemen in hoofdstuk 8 van de Arbeidsomstandighedenwet en als volgt redigeren: ‘Artikel 14, vierde en vijfde lid, worden een jaar na inwerkingtreding van deze wet van toepassing op schriftelijke afspraken die zijn gemaakt overeenkomstig artikel 14, vierde lid, zoals dat artikellid luidde op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet.’
- In de toelichting, gelet op aanwijzing 338 Ar, een gewijzigde transponeringstabel opnemen (de laatste volledige versie van de tabel staat in Stb. 1997, 60, blz. 478, en is achterhaald. De tabel in Kamerstukken II 2004/05, 29 814, nr. 3, blz. 34, betreft slechts een deel van de implementatie).

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever, en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Arbeidsomstandighedenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5, tweede lid, komt te luiden:

2. In de risico-inventarisatie en -evaluatie wordt aandacht besteed aan de toegang van werknemers tot de arbodienst, of een deskundige werknemer of persoon, bedoeld in de artikelen 13 en 14, met uitzondering van de bedrijfsarts, bedoeld in artikel 14, eerste lid.

B

Artikel 9, derde lid, komt te luiden:

3. De persoon, bedoeld in artikel 14, eerste lid, die belast is met de taak, bedoeld in onderdeel b van dat lid, of de arbodienst meldt beroepsziekten aan een door Onze Minister hiertoe aangewezen instelling. Het niet naleven van deze verplichting door de persoon, bedoeld in artikel 14, eerste lid, of de arbodienst, wordt aangemerkt als een overtreding.

C

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van deze wet bijstaan door een of meer deskundige werknemers. Indien in het bedrijf of de inrichting van de werkgever een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging is ingesteld, wordt de keuze voor de deskundige werknemer, bedoeld in de eerste zin, en diens positionering, bepaald met instemming van die ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Artikel 27, derde tot en met zesde lid, van de Wet op de ondernemingsraden is van overeenkomstige toepassing.

2. Het zevende lid, onder b, komt te luiden:

b. het adviseren aan onderscheidenlijk samenwerken met de deskundige personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid, de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, of, bij het ontbreken daarvan, de belanghebbende werknemers, inzake de genomen en te nemen maatregelen, gericht op een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid;

D

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder b, wordt 'de bijstand' vervangen door: het adviseren.

2. Aan het eerste lid, onder c, wordt onder vervanging van de punt achter onderdeel 2, door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

3°. de consultatie met betrekking tot gezondheidskundige vraagstukken in verband met de arbeid, anders dan de begeleiding, bedoeld onder b.

3. Aan het tweede lid worden onder vervanging van de punt achter onderdeel d door een puntkomma twee onderdelen toegevoegd, luidende:

e. er is een doeltreffende toegang tot de bedrijfsarts;
f. de personen die bijstand verrichten, werken samen met en adviseren en verlenen medewerking aan de in artikel 13, eerste lid, genoemde deskundige personen, de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, of, bij het ontbreken daarvan, de belanghebbende werknemers, inzake te nemen, genomen en uit te voeren maatregelen gericht op een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid.

4. Het vierde lid komt te luiden:

4. De wijze waarop de bijstandverlening plaatsvindt met betrekking tot de taken, bedoeld in deze wet en de daarop berustende bepalingen, wordt door of vanwege een overeenkomst tussen de werkgever en de deskundige personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid, schriftelijk vastgelegd. Onderdeel van de overeenkomst is de wijze waarop de in de aanhef van dit artikel genoemde personen in het bedrijf of de inrichting van de werkgever met inachtneming van de professionele dienstverlening uitvoering kunnen geven aan de verplichtingen die op grond van deze wet en de daarop berustende bepalingen op hen rusten.

5. Het zevende lid vervalt onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot zesde en zevende lid.

6. Het vijfde lid (nieuw) komt te luiden:

5. Aangaande de bedrijfsarts wordt in de overeenkomst, bedoeld in het vierde lid, in ieder geval opgenomen het door hem:
   a. kunnen bezoeken van iedere arbeidsplaats in het bedrijf of de inrichting van de werkgever;
   b. bieden van de mogelijkheid aan de werknemer om het door hem gegeven advies dat betrekking heeft op de taken bedoeld in het eerste lid onder b en c, zo spoedig mogelijk te laten beoordelen door een andere bedrijfsarts;
   c. kunnen voeren van overleg met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging, of, bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers;
   d. hebben van een adequate procedure voor het afwikkelen van klachten; en
   e. melden van beroepsziekten overeenkomstig artikel 9, derde lid.

E

Artikel 27, vijfde lid, komt te luiden:

5. Een eis kan worden gesteld tot naleving van de artikelen 3, 4, 5, 6, 8, 11, 13, eerste lid, eerste zin, en tweede tot en met vierde lid, zevende lid, onder b, negende en tiende lid, 14, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 14a, tweede, derde en vierde lid, 15, eerste en derde lid, 16, voor zover dat bij de krachtens dat artikel gestelde regels is bepaald, 18 en 19.

F

In artikel 28a, eerste en tweede lid, wordt 'aan de werkgever' vervangen door: aan de werkgever of de zelfstandige.

G

Artikel 30, zevende lid, vervalt.

H

Artikel 33, eerste lid, komt te luiden:

1. Als overtreding wordt aangemerkt het niet naleven van de artikelen 3, 4, eerste lid, 5, 6, eerste lid, eerste zin, 8, 9, eerste en tweede lid, 10, 11, 13, eerste lid, eerste zin, en tweede tot en met vierde lid, zevende lid, onder b, negende en tiende lid, 14, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 14a, tweede, derde en vierde lid, 15, eerste en derde lid, 18 en 19.

ARTIKEL II

Artikel 14, vierde en vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn niet van toepassing op schriftelijke afspraken die overeenkomstig artikel 14, vierde lid, van genoemde wet, zoals dat artikellid

luidde op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet, zijn gemaakt tot de datum waarop die afspraken expireren, doch uiterlijk tot een jaar na inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

De arbeidsmarkt verandert en de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking wordt van steeds groter belang. Tegen die achtergrond stelt de regering enkele aanpassingen van de Arbeidsomstandighedenwet voor; in het bijzonder met betrekking tot de betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf, en de randvoorwaarden voor het handelen van de bedrijfsarts. De bedrijfsgezondheidszorg, als onderdeel van de arbodienstverlening, speelt een rol bij de bevordering van de arbeidsparticipatie van werknemers en het beschermen van hun gezondheid. Het draagt bij aan de beheersing van het ziekteverzuim en de instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen.
Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele technische wijzigingen in de Arbeidsomstandighedenwet aan te brengen. Deze worden in het artikelsgewijze deel van deze toelichting behandeld.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Belang van goede zorg en problemen bij de beroepsuitoefening

Sinds het midden van de jaren negentig dienen werkgevers zich te laten bijstaan door deskundige ondersteuning bij een aantal specifieke taken zoals de risico-inventarisatie en -evaluatie, verzuimvraagstukken, en het uitvoeren van arbeidsgezondheidskundig onderzoek. In veel gevallen betreft het bedrijfsartsen die deze taken (mogen) uitvoeren. Rondom de positie van de bedrijfsarts is een aantal problemen te constateren[1]. Zo zijn er ondermeer zorgen over de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts ten opzichte van zijn opdrachtgever en is er soms onvoldoende ruimte voor een professionele beroepsuitoefening. Het kabinet vroeg op 10 juli 2013 advies aan de Sociaal-Economische Raad (SER) over de aanpak van de knelpunten aan de hand van enkele scenario’s over de bedrijfsgezondheidszorg en de reguliere gezondheidszorg.

2.2 Advies Sociaal-Economische Raad

De SER bracht op 19 september 2014 advies uit[2]. Preventie en werken aan duurzame inzetbaarheid vormen volgens de raad de kern van een toekomstig stelsel dat gericht is op het voorkómen van gezondheidsproblemen, verzuim en uitval. Daarmee kunnen maatschappelijke kosten worden bespaard. In de opvatting van de raad zijn er in de toekomst drie vormen van bedrijfsgezondheidszorg in aansluiting op de reguliere zorg: interne arbodiensten voor werknemers bij grote bedrijven, (arbo)diensten binnen een sector of regio voor werknemers, en de huisarts/eerstelijnszorg voor de overige werkenden. De sectorale en/of regionale diensten vormen een belangrijk element in het advies. De SER was niet eensluidend over de vraag of dergelijke diensten met wettelijke ondersteuning tot stand zouden moeten komen.

2.3 Kabinetsstandpunt: betrokkenheid en preventie versterken

Het kabinet heeft bij brief van 28 januari 2015[3] de voorzitter van de Tweede Kamer geïnformeerd over haar standpunt. De inzet richt zich op concrete maatregelen die de preventie en de arbodienstverlening in het bedrijf verbeteren. De werkgever houdt hierbij de regie over het preventie- en verzuimbeleid en kan onder voorwaarden blijven kiezen voor maatwerk. Kern van het in te zetten beleid is een betere arbodienstverlening door meer betrokkenheid van de werknemers, meer preventie op het werk, een basiscontract voor professionele arbodienstverlening en een goede samenwerking tussen de reguliere gezondheidszorg en de bedrijfsgezondheidszorg. De implementatie van deze voornemens verloopt voor een groot deel via een meerjarenprogramma Toekomst Arbeidsgerelateerde Zorg (TAZ) waarbij de sociale partners en de stakeholders uit de sector nauw betrokken zullen zijn om deze voornemens vorm te geven. Een deel van dit traject betreft een beperkte aanpassing van de regelgeving noodzakelijk voor een minimumniveau aan bescherming voor alle werknemers.

3. Wetswijziging

In de brief van 28 januari 2015 zijn de volgende voornemens voor wetswijziging aangekondigd:

---

1 AStri. De positie van de bedrijfsarts, 2011. Kamerstukken II 2011/12, 25 883, nr. 186.
2 Advies nr. 2014/07, 19 september 2014, ‘Betere zorg voor werkenden’.
3 Kamerstukken II 2014/2015, 25 883, nr. 247.

- versterking van de positie van de preventiemedewerker en samenwerking met de arbodienstverleners (zijnde de arbodeskundigen, bedoeld in artikel 14, eerste lid);
- verduidelijken van de adviserende rol van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding;
- het kunnen consulteren van de bedrijfsarts;
- ruimte voor professionele beroepsuitoefening door bedrijfsarts en andere arbodienstverleners met taken uit de arboregelgeving;
- het basiscontract arbodienstverlening;
- meer mogelijkheden voor handhaving op bovenstaande onderwerpen, en
- toezicht.

3.1 Versterking van de positie van de preventiemedewerker en samenwerking met arbodienstverleners

Gelet op artikel 31b juncto artikel 27 lid 1 onder d van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) bespreken het medezeggenschapsorgaan, de preventiemedewerker, de werkgever en de arbodienst of de bedrijfsarts ten minste een keer per jaar de stand van zaken op het terrein van gezond en veilig werken in het bedrijf. De preventiemedewerker levert in beginsel bijstand aan de werkgever bij alle taken ter uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet. De preventiemedewerker wordt in ieder geval ingeschakeld bij de in artikel 13, zevende lid, genoemde taken (de risico-inventarisatie en -evaluatie, de advisering en samenwerking, en het meewerken aan de uitvoering van arbeidsbeschermende maatregelen. Het takenpakket van de preventiemedewerker is onderwerp van instemmingsrecht in de WOR. De regering stelt voor bij wet te regelen dat werkgever en medezeggenschapsorgaan een gezamenlijke opvatting hebben over de persoon van de preventiemedewerker en diens positionering in de organisatie. Dat versterkt het vertrouwen in deze functionaris en bevordert de medezeggenschap. Daarnaast komt het de acceptatie, de kwaliteit en de effectiviteit van het preventiewerk ten goede.
In de praktijk adviseert de preventiemedewerker geregeld de arbodienstverleners en werkt hij zo nodig samen. Dat wordt nu ook in de wetgeving vastgelegd, zodat de activiteiten van arbodienstverleners, preventiemedewerker en werkgever goed op elkaar worden afgestemd.

3.2 Adviserende rol van de bedrijfsarts bij verzuimbegeleiding verduidelijken

Op grond van de wetgeving die is ingevoerd met de Wet verbetering poortwachter (Wvp) is de werkgever verantwoordelijk voor de verzuimaanpak. Hierbij laten hij en de werknemer zich ondersteunen door een bedrijfsarts. De door alle betrokkenen onderschreven gedragslijn[4] maakt de rollen duidelijk: de bedrijfsarts adviseert, de werkgever stelt met de werknemer indien nodig een plan van aanpak op voor re-integratie en voert voortgangsgesprekken met de zieke werknemer. De bedrijfsarts heeft zowel naar de werkgever als naar de werknemer een adviserende rol. In de praktijk komt het echter voor dat de werkgever de verzuimbegeleiding geheel aan de bedrijfsarts overlaat. De bedrijfsarts komt dan voor een afweging te staan waarbij het risico bestaat dat de belangen van de werkgever zwaarder worden gewogen. Dit terwijl de bedrijfsarts de gezondheid van de werknemers voorop moet stellen. Daarom wordt verduidelijkt dat de rol van bedrijfsarts bij de verzuimbegeleiding van individuele werknemers adviserend is. Het door de bedrijfsarts vasthouden aan die rol draagt ook bij aan de eigen onafhankelijkheid.

3.3 Consultatie van de bedrijfsarts

In het kader van duurzame inzetbaarheid wordt van de werknemer verwacht dat deze zich actief opstelt voor wat betreft de eigen gezondheid, ontwikkeling, scholing en mobiliteit. Hierbij past dat alle werknemers de gelegenheid krijgen de bedrijfsarts te consulteren over gezondheidsvragen in relatie tot het werk. Momenteel heeft driekwart van de werknemers toegang tot een bedrijfsarts[5]. De mogelijkheid om een bedrijfsarts te consulteren wordt nu voor alle werknemers bij wet vastgelegd. Dit maakt het mogelijk de bedrijfsarts te consulteren voordat klachten leiden tot verzuim.
De aandacht voor preventieve zorg door de bedrijfsarts wordt hierdoor vergroot. Dit is voor zover het de bedrijfsarts betreft een voortzetting van het tot de wetswijziging van 2007 geldende arbeidsomstandighedenspreekuur[6]. Bij dat toenmalige spreekuur was er toegang tot alle arbodienstverleners. Vanaf 2007 is de invulling van deze verplichting overgelaten aan werkgever en werknemers. Dit heeft ertoe geleid dat de directe toegang tot de bedrijfsarts steeds verder afnam en de maatschappelijke

[4] Zie de toelichting bij de Regeling Procesgang eerste ziektejaar, Staatscourant 26 maart 2002, nr. 60.
[5] Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2013.
[6] Wetsvoorstel Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en enige andere wetten in verband met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid, Kamerstukken II 2005/06–2006/07, 30 552, 1–31.

bezwaren tegen deze maatregel toenamen. Zo pleit de SER in zijn advies 'Betere zorg voor werkenden' (2014) voor herinvoering.
Bij de afweging tot herinvoering speelde een rol dat de toegang tot de bedrijfsarts een meer individuele vorm van dienstverlening betreft waarbij de afwezigheid ervan kan leiden tot een directe benadeling of schade aan de gezondheid van een individuele werknemer. Bij de dienstverlening van de andere deskundigen is deze persoonsgerichte insteek minder van toepassing. Om die reden betreft de herinvoering uitsluitend de diensten van de bedrijfsarts.
Het is daarentegen goed mogelijk dat werkgevers en werknemers besluiten afspraken te maken over de toegang tot ook de andere (erkende) arbodienstverleners.

3.4 Basiscontract arbodienstverlening, ruimte voor professionele beroepsuitoefening en basisplus contract

3.4.1 Basiscontract arbodienstverlening

Er is een grote diversiteit aan contracten tussen arbodienstverleners en werkgevers. De regering hecht eraan dat de mogelijkheid voor maatwerk blijft. Contracten bevatten soms maar weinig voorzieningen. Dit kan leiden tot ontoereikende zorg. Daarom worden in de wet minimumeisen gesteld aan het contract tussen arbodiensten of bedrijfsartsen en werkgevers – het basiscontract. Dit contract (of de overeenkomst) heeft enerzijds betrekking op de taken waarbij de werkgever zich in ieder geval moet laten ondersteunen door een arbodienst of een arbodienstverlener. Dit zijn de huidige wettelijke taken: het toetsen van de risico-inventarisatie en -evaluatie, de deskundige begeleiding bij ziekte, het aanbieden van (periodiek) arbeidsgezondheidskundig onderzoek, en indien relevant het verrichten van wettelijk verplichte aanstellingskeuringen – aangevuld met de nieuwe wettelijke taak van consultatie van de bedrijfsarts door de werknemer. Anderzijds betreft het de eis dat arbodienstverleners op professionele wijze hun werk kunnen uitvoeren. Voor de bedrijfsarts zijn een aantal eisen of garanties expliciet benoemd zodat zeker wordt gesteld dat deze hun professie op volwaardige wijze kunnen uitoefenen. Dit contract bevordert ook de mogelijkheden van de Inspectie SZW voor handhaving.

3.4.2 Ruimte voor professionele beroepsuitoefening

Professionals in de arbodienstverlening geven aan dat er soms druk staat op tijd en budget voor handelingen van deze beroepsuitoefenaars en er geen of weinig ruimte is voor het bezoeken van het bedrijf of de inrichting van de werkgever, afstemming met de preventiemedewerker, overleg met de werknemersvertegenwoordiging, collegiale raadpleging en nader onderzoek.
Een bedrijfsarts moet zich niet alleen houden aan de op hem rustende verplichtingen vanuit de Arbeidsomstandighedenwet, maar ook aan andere regelgeving en medische standaarden. Die betreffen onder meer medische gegevens, privacynormen, de mogelijkheid van een second opinion[7] en werkzaamheden rond het melden van beroepsziekten[8]. Artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet bevat als uitgangspunt dat de werkgever bij zijn zorg voor zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden rekening houdt met onder meer de stand van de professionele dienstverlening. Deze blijkt soms in het gedrang te komen. Gezien de knelpunten, is het belangrijk meer garanties te bieden voor een goede beroepsuitoefening door de arbodienstverleners. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijfsartsen die ook zwaarwegende verplichtingen vanuit het medisch domein hebben. Om die reden is besloten in het basiscontract vijf specifieke eisen te noemen die bijdragen aan de goede beroepsuitoefening van de bedrijfsarts:

- *Bezoek van de werkplek.* In de overeenkomst tussen werkgever en arbodienst of bedrijfsarts wordt opgenomen de mogelijkheid voor een bedrijfsarts om de werkplek te bezoeken.
- *Second opinion*[9]. De professional maakt zijn handelen transparant en toetsbaar door de mogelijkheid van een second opinion voor een werknemer. Een groot deel van de bedrijfsartsen handelt op dit ogenblik zo. De regering wil dat deze goede praktijk voor alle werknemers beschikbaar is. In de overeenkomst tussen de arbodienst of bedrijfsarts en de werkgever wordt daarom opgenomen dat de werknemer de mogelijkheid heeft om het oordeel van een bedrijfsarts te laten voorzien van een second opinion door een andere bedrijfsarts[10] [11]. In de overeenkomst worden vooraf afspraken gemaakt over de wijze waarop aan de uitvoering van de second opinion vorm wordt gegeven. De uitvoering ervan dient plaats te vinden door een bedrijfsarts uit een andere arbodienst of andere combinatie van bedrijfsartsen, of door een andere zelfstandig werkende bedrijfsarts.
  Indien na uitvoering van de second opinion begeleiding door een bedrijfsarts noodzakelijk is

---

7 Hier wordt niet bedoeld het deskundigenoordeel van het UWV.
8 AStri, Versterken melding beroepsziekten: resultaten van een vragenlijstonderzoek 2014.
9 De second opinion is in diverse codes van de medische beroepsgroep opgenomen. Hier wordt bepaald dat de second opinion (ook) onderdeel dient te zijn van het basiscontract dat de werkgever heeft met een arbodienst of bedrijfsarts.
10 Bij de aanstellingskeuring kan gelet op artikel 12 Wet op de medische keuringen al om een second opinion worden gevraagd.
11 Ook een werkgever kan voor een werknemer om een 'second opinion bij een andere bedrijfsarts' vragen, mits deze werknemer hierin toestemt.

(bijvoorbeeld in geval van verzuim) dan dient met de voorkeur van de werknemer rekening te worden gehouden en kan de begeleiding aan een andere bedrijfsarts worden overgedragen[12]. De feitelijke organisatie en uitvoering van de second opinion zal door de dienstverleners zelf moeten worden opgepakt. De regering verwacht dat arbodiensten en bedrijfsartsen – met inachtneming van de mededingingswet – samenwerkingsvormen aangaan om deze dienstverlening in te vullen. De onderhavige second opinion, die wordt uitgevoerd door een (andere) bedrijfsarts, moet onderscheiden worden van het deskundigenoordeel dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) geeft op verzoek van werknemer of werkgever.[13]

- *Overleg.* Overleg met de ondernemingsraad, de personele vertegenwoordiging of met de belanghebbende werknemers geeft de bedrijfsarts meer mogelijkheden betrokken te raken bij het bedrijfsbeleid voor gezond en veilig werken.
- *Beroepsziekten.* De SER signaleerde in het advies tekortkomingen in de melding van beroepsziekten en herbevestigde het belang ervan. De overeenkomst van de werkgever met de arbodienstverlener moet duidelijk zijn over het door of onder verantwoordelijkheid van de bedrijfsarts opsporen, onderkennen, diagnosticeren – zo nodig door een andere deskundiger bedrijfsarts – van beroepsziekten, het melden ervan conform de ministeriële regeling, en het zo nodig en mogelijk vertalen ervan in een preventieve aanpak in het bedrijf of de sector.
- *Klachtbehandeling.* Klachtbehandeling is een aspect van kwaliteit. De arbodienstverlener is al verplicht tot een adequate klachtenbehandeling. Met het oog op een goede dienstverlening dienen arbodiensten[14] en zelfstandig werkende bedrijfsartsen bij het aangaan van het contract aan de werkgever en het medezeggenschapsorgaan al duidelijkheid te geven over hun klachtenprocedure. De klachtenprocedure is ook van belang indien er sprake is van het ontbreken van een vertrouwensband tussen werknemer en bedrijfsarts, bijvoorbeeld als zich eerder conflicten of wrijvingen hebben voorgedaan[15]. De werknemer kan dan verzoeken een andere bedrijfsarts in te schakelen.

3.4.3 Basisplus contract

Het staat de werkgever vrij om, in overleg met de arbodienstverleners en zijn werknemers, meer taken in het contract op te nemen: het basisplus contract. Daarmee kan de effectiviteit van de dienstverlening worden vergroot. De betrokken partijen kunnen dit zelf oppakken. Daarbij kan worden gedacht aan voorzieningen op collectief niveau, bijvoorbeeld als een verzekeraar een contract sluit met een groep bedrijven, door cao-afspraken of door het ontwikkelen van een model voor een contract plus door de sector of branche. Ook in het geval van een collectief contract blijft de werkgever verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen rondom het contract.

3.5 Handhaafbaarheid en toezicht

In de wetgeving wordt nadrukkelijk vastgelegd dat op de hiervoor genoemde nieuwe onderwerpen handhaving door de inspectie SZW mogelijk is, conform de handhaafbaarheidtoets. In de artikelgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

De Inspectie SZW (I-SZW) heeft een toezichthoudende taak bij de naleving van de arboregelgeving. De Inspectie SZW heeft voor de periode 2015–2018 een Meerjarenplan vastgesteld waarvan het programma Arbozorg deel uitmaakt. Binnen dit programma wordt met name gekeken naar de uitvoering van de risico-inventarisatie en- evaluatie, de inhuur en/of organisatie van de deskundige dienstverlening en de preventiemedewerker. Deze prioriteiten sluiten nauw aan bij het eerder genoemde kabinetsstandpunt van 28 januari 2015, en bieden ruimte voor handhaving van deze voorgestelde wetswijziging.
De sanctie voor de werkgever die géén contract heeft met een bedrijfsarts of arbodienst wordt aangescherpt. Op dit ogenblik wordt bij constatering door de Inspectie SZW dat er geen contract bestaat eerst een waarschuwing gegeven.
Omdat het niet beschikken over een contract met een arbodienst of bedrijfsarts ook kan inhouden dat een werknemer belangrijke arbeidsgeneeskundige zorg wordt onthouden waardoor zijn gezondheid

---

[12] Voor een arbodienst kan dat een bedrijfsarts betreffen binnen of buiten de dienst.
[13] Het deskundigenoordeel dat het UWV desgevraagd geeft – en dat in het verleden ook wel second opinion werd genoemd – beoogt het re-integratieproces vlot te trekken als dat stagneert tijdens de eerste twee ziektejaren. Op verzoek van werknemer of werkgever geeft het UWV een deskundigenoordeel als werkgever en werknemer een verschil van inzicht hebben over de arbeidsgeschiktheid van de werknemer, over de aanwezigheid van passende arbeid in het bedrijf van de werkgever of over de re-integratie-inspanningen van werkgever of werknemer. Dit oordeel heeft een verzekeringstechnisch karakter en wordt doorgaans niet uitgevoerd door een bedrijfsarts. Het deskundigenoordeel van het UWV heeft geen opschortende werking. Bij de onderhavige second opinion door de bedrijfsarts geldt dit ook als uitgangspunt, maar kunnen partijen anders regelen. Anders dan het deskundigenoordeel van het UWV, kan de onderhavige second opinion alleen gevraagd worden op initiatief van de werknemer en uitsluitend worden verricht door een andere bedrijfsarts. De second opinion zal doorgaans in een vroeg stadium van het verzuim plaatsvinden, en gericht zijn op arbeidsgeneeskundige vragen.
[14] Een klachtprocedure is al verplicht voor arbodiensten op grond van hun certificatieregeling.
[15] Ook deze verplichting geldt al voor arbodiensten op grond van hun certificatieregeling.

en duurzame inzetbaarheid gevaar loopt, is een zwaardere sanctie op dit punt passend, bijvoorbeeld directe boeteoplegging. Artikel 14, vierde lid, wordt nu toegevoegd aan artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid, zodat de Inspectie SZW effectiever kan handhaven. Een belangrijke overweging hierbij is dat het niet direct beschikbaar hebben van een bedrijfsarts een risico vormt voor de gezondheid en duurzame inzetbaarheid van de werknemers.
De SER signaleert in het advies 'Betere zorg voor werkenden' dat het niet naleven van de wettelijke taak van bedrijfsartsen om beroepsziekten te melden om meer toezicht en handhaving vraagt[16]. Uit onderzoek van de Inspectie SZW en de Inspectie voor de Gezondheidszorg uit 2014 blijkt dat 46% van de bedrijfsartsen nooit een beroepsziekte meldt. Een ander deel meldt maar zeer beperkt. De redenen die daaraan ten grondslag liggen zijn divers. Het deel van de bedrijfsartsen dat bovengemiddeld meldt, geeft daarvoor als reden hun professionele taakopvatting.
Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het niet melden van beroepsziekten door de bedrijfsartsen en arbodiensten als overtreding aan te merken. Met de aanvulling op artikel 9, derde lid, kan de Inspectie de bedrijfsarts aanspreken en zo nodig handhavend optreden. Dit laatste dient te gebeuren met inachtneming van de rechten en plichten rondom het medisch beroepsgeheim.
Bij de handhaving op dit punt spelen meerdere overwegingen. Het geheel moet daarom in onderlinge samenhang worden bezien. Er zal enerzijds gehandhaafd worden op de bedrijfsarts (inclusief die werkzaam bij een arbodienst); en anderzijds op de arbodienst zelf. Bij nalatigheid van bedrijfsartsen en arbodiensten om beroepsziekten te melden kan een waarschuwing worden gegeven of zelfs een boete worden opgelegd (ook al is een bedrijfsarts werkzaam bij een arbodienst).
Een indicatie van nalatigheid bij het melden van beroepsziekten door bedrijfsartsen en arbodiensten is wanneer er geen of relatief weinig meldingen zijn. Daarbij moet natuurlijk rekening worden gehouden met de aard van de bedrijvigheid.
Naar aanleiding van dit soort signalen of klachten kan Inspectie SZW op efficiënte wijze een onderzoek instellen. Dit legt een beperkt beslag op de capaciteit van de Inspectie SZW.

Wanneer een arbodienst geen medewerking verleent bij het melden van een beroepsziekte, of zelfs drempels opwerpt, dan kunnen ook sancties worden getroffen tegen de desbetreffende arbodienst via het certificatiesysteem. In het uiterste geval kan het certificaat worden ingetrokken.

3.6 Overgangsrecht

Als bij inwerkingtreding van deze wijzigingen de dan bestaande contracten van werkgevers met arbodienstverleners tekort schieten voor wat betreft de nieuwe verplichtingen, kunnen deze contracten een jaar lang ongewijzigd blijven. Dat is de gangbare overgangstermijn. Het belang van een goede arbodienstverlening rechtvaardigt geen langere termijn, noch een structureel gedoogbeleid door de Inspectie SZW. De overheid en de betrokken partijen geven voorlichting om te bevorderen dat nieuwe contracten voldoen en bestaande contracten zo nodig aangepast worden.

4. Financiële gevolgen

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Voor voorlichting aan werkgevers en werknemers, versterking van medezeggenschap, (kennis)ontwikkeling voor bedrijfsartsen en andere arbodienstverleners is ruimte in bestaande budgetten. Wel is sprake van enige stijging van de kosten voor naleving voor bedrijven en instellingen. Artikel 44 van de wet bepaalt dat kosten voor naleving van de wet niet ten laste van werknemers mogen worden gebracht. De regering heeft met de voorliggende voorstellen voor aanpassingen bewust zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande goede praktijken. Voor grote delen van het bedrijfsleven respectievelijk de publieke sector zijn deze al gemeengoed of op eenvoudige wijze tot uitvoering te brengen. De overheid en het veld faciliteren gezamenlijk de invoering van deze regelgeving.

5. Administratieve lasten en nalevingskosten

5.1 De te nemen maatregelen

Dit wetsvoorstel brengt inhoudelijke kosten voor naleving met zich mee die door bedrijven gemaakt worden om aan de inhoudelijke eisen van de wet- en regelgeving te voldoen. De maatregelen leiden niet tot extra administratieve lasten. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Over de keuze en positionering van de preventiemedewerker dient afstemming met de ondernemingsraad (OR) plaats te hebben. Er bestaat al een instemmingsrecht voor het takenpakket van de preventiemedewerker. In dit wetsvoorstel gaat het om een nadere verplichting over de persoon en de positionering in de organisatie, die in de bestaande procedures kan worden opgenomen. Dit brengt te verwaarlozen lasten met zich mee.

[16] Advies nr. 2014/07, 19 september 2014, 'Betere zorg voor werkenden', pagina 49–52.

- De adequate toegang tot de bedrijfsarts voor consultatie wordt een extra taak voor de bedrijfsarts. Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2013) valt af te leiden dat circa 25% van de werknemers geen mogelijkheid heeft tot consultatie van een bedrijfsarts. Dit wordt deels veroorzaakt doordat werkgevers niet voldoen aan de bestaande verplichting om te beschikken over een overeenkomst met een arbodienstverlener. Uitgaande dat jaarlijks 1% van de werknemers de bedrijfsarts zal consulteren komen de nalevingskosten voor de bepaling over consultatie van de bedrijfsarts op circa € 2,5 miljoen.
- Daarnaast dient de arbodienstverlener te handelen met inachtneming van zijn professionaliteit en wordt richting werkgever aangegeven dat deze daarvoor ruimte moet geven. Eisen aan de professionaliteit zijn op meerdere plaatsen in regelgeving te vinden evenals in beroepscodes. De hier aangeduide kwaliteitsaspecten zijn deel van de goede praktijk en vloeien deels voort uit de Arbeidsomstandighedenwet. Het wetsvoorstel wijst op de volgende al bestaande kwaliteitspunten: (1) de mogelijkheid voor de bedrijfsarts om de werkplek te bezoeken; (2) de melding van beroepsziekten, (3) het kunnen overleggen met de medezeggenschap. Daarnaast regelt het wetsvoorstel (4) de mogelijkheid van second opinion, en (5) het beschikbaar hebben van een klachtenprocedure. Deze aspecten dienen in de overeenkomst genoemd te worden. Dit leidt tot extra kosten voor het uitvoeren van de handeling/dienst zelf en vergt ook meer tijd voor het doornemen van de overeenkomst tussen arbodienstverlener en werkgever.

5.2 Extra kosten

Het behoort tot de normale werkwijze van een bedrijfsarts om zo nodig de werkplek te kunnen bezoeken, beroepsziekten te melden, en overleg te voeren met de medezeggenschap. Ten aanzien van de second opinion en klachtbehandeling is dat in mindere mate het geval.

- *Second opinion*. Over de huidige inzet van second opinions bestaan geen officiële cijfers. Op grond van indicaties van bedrijfsartsen en arbodiensten wordt het aantal gevallen op hooguit 250 geschat. In de nieuwe situatie zal het aantal gevallen waarschijnlijk toenemen; naar verwachting tot maximaal 1.600 per jaar. De hiermee samenhangende kosten bedragen circa € 0,5 miljoen.
- *Klachtbehandeling.* Alle artsen zijn gehouden aan klachtbehandeling. In de certificatieregeling voor arbodiensten is bepaald dat arbodiensten dienen te beschikken over een klachtenprocedure. Nu wordt bepaald dat ook zelfstandig werkende bedrijfsartsen (circa 600 artsen) op voorhand duidelijkheid moeten verstrekken over de wijze waarop zij klachten behandelen. Geschat wordt dat ongeveer de helft van deze zelfstandig werkende bedrijfsartsen al over een procedure beschikt. De uitbreiding van de verplichting tot het beschikken over klachtenprocedure tot (alle)zelfstandige bedrijfsartsen leidt voor deze beroepsgroep tot eenmalige lasten van ruim € 0,2 miljoen. De veronderstelling is dat er geen extra kosten uit de klachten zelf voortvloeien en de kosten voor het structureel onderhouden van de klachtprocedure verwaarloosbaar zijn.
- *Extra tijd nodig voor overleg over de overeenkomst.* Omdat er meer punten zijn voor de overeenkomst zal de benodigde tijd van het bedrijf om de overeenkomst door te nemen licht toenemen. Dit bedraagt bij een klein bedrijf nu ongeveer één uur, en bij bedrijven vanaf 100 werknemers ongeveer twee uur. De extra benodigde tijd is moeilijk aan te geven maar wordt per taak geschat op gemiddeld 15 minuten per vierjaarlijkse contractvernieuwing (voor zover het lopende contract er al niet in voorziet).

  Voor de meerderheid van de bedrijven (hier geschat op 2/3) geldt dat het huidige contract al voorziet in genoemde aspecten. Voor 1/3 van de bedrijven is dit (nog) niet het geval. De extra kosten voor naleving van de nieuwe verplichtingen bedragen circa € 1,3 miljoen per jaar.

6. De internetconsultatie

Op 28 april 2015 is het concept Wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met de versterking van de betrokkenheid van de werkgevers en werknemers bij de arbodienstverlening, de preventie in het bedrijf of de inrichting van de werkgever, en de positie van de bedrijfsarts opengesteld voor internetconsultatie. In de periode van 28 april 2015 tot en met 24 mei 2015 zijn 41 reacties ontvangen.
De reacties zijn merendeels afkomstig van individuele bedrijfsartsen, arbodiensten, werknemers- en werkgeversorganisaties, adviseurs, en vertegenwoordigende organisaties van arbo- en andere beroepsorganisaties. Er is overwegend positief gereageerd op het conceptwetsvoorstel. Op een aantal punten werden suggesties gedaan, vragen gesteld of kritiek geleverd. De daarbij meest genoemde onderwerpen zijn de rol van de bedrijfsarts, de wens tot meer aandacht voor preventie in het basiscontract, het belang van het basiscontract, de eventuele samenhang of overlap tussen ‘second opinion’ van de bedrijfsarts en het deskundigenoordeel van het UWV, de beschikbaarheid van adequate zorg of arbodienstverlening voor andere groepen dan werknemers (bijvoorbeeld zzp’ers), de noodzaak van meer toezicht/handhaving door de Inspectie SZW, het melden van beroepsziekten door de werkgever, en de mogelijkheid van (indirecte) contractering.
Deze reacties hebben geleid tot aanpassingen in de Memorie van Toelichting van het voor de

internetconsultatie aangeboden conceptwetsvoorstel. Deze wijzigingen betreffen een betere en/of nadere toelichting van de wetstekst.

7. Tenslotte

Voor goede resultaten is het van groot belang dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen. De regering zal de werking van het gehele pakket aan maatregelen uit de brief van 28 januari 2015 nauwgezet volgen. In 2015 wordt een nulmeting uitgevoerd en in 2020 vindt een beleidsevaluatie plaats.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onder A (Artikel 5)

Artikel 5, tweede lid, van de bestaande wet regelt dat in de risico-inventarisatie en -evaluatie aandacht moet worden besteed aan de toegang van werknemers tot de zogeheten arbodeskundigen (preventiemedewerker, bedrijfsarts, arbeidshygiënist, hogere veiligheidskundige en arbeids- en organisatiekundige), afhankelijk van de risico's bij het werk. Dit is bij de wetswijziging van 2007 opgenomen, mede omdat de eerdere wettelijke introductie van de preventiemedewerker een vrije toegang tot alle arbodeskundigen door het toenmalige arbeidsomstandighedenspreekuur niet meer rechtvaardigde. De nu voorgestelde wijziging van artikel 14 regelt expliciet de mogelijkheid voor de werknemer om de bedrijfsarts te consulteren bij gezondheidskundige vraagstukken in verband met het verrichten van arbeid. Dat maakt wat betreft de bedrijfsarts een regeling via artikel 5, tweede lid, niet meer noodzakelijk. Het tweede lid wordt daarom gewijzigd in die zin dat in de risico-inventarisatie en -evaluatie niet langer aandacht hoeft te worden besteed aan de toegang van werknemers tot een bedrijfsarts, maar nog wel aan de toegang tot de andere arbodeskundigen. Het schrappen van de verplichting laat onverlet dat er wel aandacht aan dit onderwerp kan worden besteed.

Onder B (Artikel 9)

Met deze wijziging wordt voorgesteld om aan artikel 9, derde lid, toe te voegen dat het niet naleven van deze verplichting door de persoon bedoeld in artikel 14, eerste lid, of de arbodienst, wordt aangemerkt als een overtreding. Dit is de enige plaats in de Arbeidsomstandighedenwet waar de bedrijfsarts en arbodienst een verplichting krijgen opgelegd. Uit oogpunt van overzichtelijkheid wordt in artikel 9, derde lid, zelf opgenomen dat het niet naleven van deze verplichting voor de bedrijfsarts of arbodienst een overtreding oplevert.

Onder C (Artikel 13)

Artikel 13 van de bestaande wet betreft de regeling van de preventiemedewerker(s). Deze regeling behoeft op grond van artikel 27, eerste lid, onder d, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) de instemming van een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging indien aanwezig. Aan het eerste lid wordt nu toegevoegd dat de concrete persoon en diens positionering in de organisatie ook instemming van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging behoeven. Dit versterkt de positie van de preventiemedewerker en vergroot tevens de medezeggenschap. Het nieuwe eerste lid voorziet daarbij in de situatie dat de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging niet instemt met het voornemen van de werkgever. Daarvoor is aansluiting gezocht bij artikel 27, derde tot en met zesde lid, van de WOR. Dit betreft het instemmingsrecht, het belangrijkste middel dat de ondernemingsraad en personeelsvertegenwoordiging bezitten. Indien de werkgever voor het voorgenomen besluit geen instemming van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging verkregen heeft, kan hij uiteindelijk de kantonrechter toestemming vragen om het besluit te nemen. Deze zal dan moeten beoordelen of de door de werkgever voorgedragen persoon in redelijkheid de functie van preventiemedewerker kan uitoefenen. Het is daarbij bijvoorbeeld van belang dat de betrokkene geen andere taken vervult die op gespannen voet kunnen staan met die welke verricht worden door preventiemedewerkers of dat in een groter bedrijf de preventiemedewerker kennis heeft van veiligheid en gezondheid op het werk of voornemens is zich die eigen te maken. Indien sprake is van een bedrijf met 25 of minder werknemers, kan op grond van artikel 13, tiende lid, de bijstand ook verricht worden door de werkgever zelf en is de in het eerste lid bedoelde eis en daarmee het instemmingsrecht derhalve niet van toepassing, tenzij – hetgeen niet verplicht is volgens de WOR – er een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging is; in dat geval gaat de verplichting van de WOR boven de keuzemogelijkheid van de werkgever.
Overleg tussen preventiemedewerker en bedrijfsarts of arbodienst is in het kader van een goede arbodienstverlening van groot belang. De voorgestelde wijziging van artikel 13, zevende lid, onder b,

bewerkstelligt dat ook de preventiemedewerker adviseert aan en samenwerkt met de deskundige personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid.

Onder D

(Artikel 14, wijziging eerste lid, onder b)

De bedrijfsarts heeft bij de verzuimbegeleiding van individuele werknemers een *adviserende* rol voor zowel werkgever als werknemer. Ten tijde van de algemeen verplichte ziektewetverzekering (tot 1996), was het gebruikelijk dat de werkgever de ziekteverzuimbegeleiding aan de verzekeringsarts van de bedrijfsvereniging overliet. Het komt nu soms voor dat de werkgever verzuimbegeleiding overlaat aan de bedrijfsarts. Dat is niet in lijn met de wetgeving, in het bijzonder niet met de rolverdeling waarbij de werkgever, die immers loon doorbetaalt, zelf zijn eigen verantwoordelijkheid invult. De regering verduidelijkt met de voorliggende wetswijziging de adviserende rol van de bedrijfsarts bij de verzuimbegeleiding van individuele werknemers.

(Artikel 14, wijziging eerste lid, onder c)

De nieuwe bepaling voorziet erin dat de werknemers de bedrijfsarts kunnen consulteren voor gezondheidskundige vraagstukken in verband met het verrichten van arbeid. De SER heeft hier unaniem voor gepleit. Het doel ervan is om de preventie in de bedrijven te versterken. De bedrijfsarts krijgt meer zicht op voorkomende gezondheidscasuïstiek en kan daarmee zijn signalerende functie beter invullen. Ook wordt beoogd om de positie van de werknemer te beschermen en te versterken. De consultatie is opgenomen onder artikel 14, eerste lid, onder c, zodat ook bepaald is dat deze consultatie wordt verzorgd door of onder verantwoordelijkheid van een bedrijfsarts. Artikel 2.14a, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit bepaalt namelijk dat bij de taken in artikel 14, eerste lid, onder c, van de Arbeidsomstandighedenwet, de bijstand wordt verleend door een bedrijfsarts.
De consultatiemogelijkheid staat in principe los van de verzuimbegeleiding. Het is echter denkbaar dat wanneer de werknemer de bedrijfsarts consulteert met betrekking tot gezondheidskundige vraagstukken in verband met de arbeid, er ook verzuimkwesties aan de orde komen. Hoewel dit niet de bedoeling is van de consultatiemogelijkheid is dit in de praktijk niet altijd te voorkomen. Wanneer werkgever, werknemer of leidinggevende het vermoeden hebben dat een arbeidssituatie kan leiden tot gezondheidsschade of ziekteverzuim, moet de bedrijfsarts op een laagdrempelige wijze geraadpleegd kunnen worden. De werknemer kan de bedrijfsarts raadplegen over onderwerpen die gerelateerd zijn aan de eigen gezondheidsituatie in relatie tot het verrichten van arbeid. De consultatiemogelijkheid heeft derhalve betrekking op individuele, persoonsgerichte aangelegenheden, niet op collectieve aangelegenheden zoals bijvoorbeeld het verzuimbeleid. Het is niet de bedoeling dat een werknemer of leidinggevende de bedrijfsarts consulteert over de arbeids- en gezondheidssituatie van een andere werknemer. De regering vertrouwt erop dat de bedrijfsarts zelf ook alert zal zijn op het juiste gebruik van de consultatiemogelijkheid.

(Artikel 14, wijziging tweede lid)

Dit tweede lid behartigt kwesties van functioneren van de deskundige arbodienstverlening. Er wordt onder e toegevoegd dat er doeltreffende toegang is tot de bedrijfsarts. De term ‘doeltreffend’ brengt tot uiting dat de toegang reëel dient te zijn. De werknemer heeft niet alleen toegang op papier, via internet of telefonisch, maar wordt ook daadwerkelijk in de gelegenheid gesteld om de bedrijfsarts in persoon te raadplegen. Het is echter niet noodzakelijk dat een werknemer op elk moment bij de bedrijfsarts terecht kan, anderzijds moeten er geen onnodige belemmeringen qua tijd en locatie zijn. Onder f wordt toegevoegd dat de arbodienstverleners adviseren aan en samenwerken met de preventiemedewerker. Deze bepaling is het spiegelbeeld van het voorgestelde artikel 13, zevende lid, onder b. Het voorgestelde artikel 13, zevende lid, onder b, en het voorgestelde artikel 14, tweede lid, onder f, brengen samen tot uiting dat de deskundige werknemers en de arbodienstverleners samenwerken bij het verlenen van bijstand aan de werkgever. Het huidige artikel 14, zevende lid, vormt een dubbeling van de combinatie van het voorgestelde artikel 13, zevende lid, onder b, en het voorgestelde artikel 14, tweede lid, onder f. Om die reden vervalt het huidige artikel 14, zevende lid, onder vernummering van het vijfde en zesde tot het zesde en zevende lid.

(Artikel 14, wijziging vierde lid)

Het voorgestelde artikel 14, vierde lid, duidt op de overeenkomst tussen werkgever en arbodienstverleners waarin de elementen van bijstandsverlening, bedoeld in de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop berustende bepalingen, worden neergelegd. De overeenkomst dient schriftelijk (of digitaal) te worden vastgelegd. Op grond van artikel 14, vierde lid, moet in de overeenkomst aandacht besteed worden aan alle taken en bevoegdheden zoals opgenomen in de arbeidsomstandighedenwet- en

regelgeving. In ieder geval moet aandacht worden besteed aan de deskundige begeleiding bij ziekte, het toetsen van de risico-inventarisatie en -evaluatie, het verrichten van wettelijk verplichte aanstellingskeuringen, het aanbieden van arbeidsgezondheidskundig onderzoek en (op grond van het voorgestelde artikel 14, eerste lid, onder c, onderdeel 3) het uitvoeren van de consultatie met betrekking tot gezondheidskundige vraagstukken in verband met de arbeid.
Het moet voor de arbodienstverleners mogelijk zijn de verplichtingen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet op een volwaardige en professionele wijze uit te oefenen. In de overeenkomst wordt hier aandacht aan besteed.

(Artikel 14, vijfde lid (nieuw))

Voor wat betreft de bedrijfsarts worden in dit lid vijf onderdelen genoemd waarin de overeenkomst in ieder geval moet voorzien. Het gaat om een niet-limitatieve opsomming, van noodzakelijk gebleken grote prioriteiten[17]. Met deze bepaling wordt zeker gesteld dat de bedrijfsarts ruimte heeft voor professionele beroepsbeoefening[18]. Mochten partijen meer willen regelen, dan kan dat het best geregeld worden in onderling overleg tussen de partijen die het aangaat. Deze zijn beter in staat om de afspraken over de ondersteuning door een bedrijfsarts toe te snijden op de situatie in het bedrijf.

Volgens het voorgestelde artikel 14, vijfde lid, onder a, moet in de overeenkomst worden vastgelegd dat het voor de bedrijfsarts mogelijk moet zijn om de werkplek te bezoeken. Dit impliceert niet dat de bedrijfsarts dit als enige en ongeclausuleerd kan doen. Het zal voorkomen dat de bedrijfsarts vanuit zijn professionaliteit een andere deskundige vraagt dit onderzoek te doen of de werkgever daartoe adviseert.

In artikel 14, vijfde lid, onder b, wordt geduid op de mogelijkheid van een second opinion. Deze mogelijkheid betreft het advies van de bedrijfsarts in het kader van de taken zoals genoemd in artikel 14, eerste lid, onder b en c, te weten de ziekteverzuimbegeleiding, het arbeidsgezondheidskundig onderzoek, de aanstellingskeuring en de consultatie van de bedrijfsarts. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de second opinion betrekking heeft op individuele, persoonsgerichte adviezen van de bedrijfsarts, niet op diens ‘collectieve’ advisering zoals over verzuimbeleid of de risico-inventarisatie.

De mogelijkheid van de bedrijfsarts om overleg te voeren met de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging dan wel met de belanghebbende werknemers, dient op grond van het voorgestelde artikel 14, vijfde lid, onder c, eveneens in de overeenkomst te zijn opgenomen.

In onderdeel d van het vijfde lid wordt verder vastgelegd dat de overeenkomst bevat dat de arbodienst of bedrijfsarts een adequate klachtenprocedure heeft. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat er meer bekendheid komt voor de klachtenprocedure waarmee de werkgever en werknemer bezwaar kunnen maken tegen de handelswijze van de bedrijfsarts. Deze procedure kan ook van belang zijn in de situatie dat de werknemer een andere bedrijfsarts wenst in te schakelen wegens het ontbreken van een vertrouwensband (bijvoorbeeld doordat de werknemer eerder tegen de bedrijfsarts een klacht heeft ingediend of doordat hij reeds om een second opinion heeft gevraagd, of indien de klacht de bejegening of de omgang betreft).

Tot slot wordt in artikel 14, vijfde lid, onder e, opgenomen dat in de overeenkomst wordt vermeld dat de bedrijfsarts in de gelegenheid moet zijn om beroepsziekten te onderzoeken en melden aan een door Onze Minister hiertoe aangewezen instelling. Op dit punt van de overeenkomst wordt derhalve nadere invulling gegeven aan de verplichting die op grond van artikel 9, derde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, op de bedrijfsarts rust. Het feit dat in het voorgestelde artikel 14, vijfde lid, onder e, wordt ingegaan op het melden van beroepsziekten door de bedrijfsarts neemt niet weg dat deze verplichting op grond van artikel 9, derde lid, ook geldt voor de arbodienst.

Verder dient vermeld te worden dat het niet verplicht is dat de werkgever de overeenkomst rechtstreeks met de arbodienstverlener sluit. Een werkgever kan ook een overeenkomst met een verzuimverzekeraar sluiten waarbij een arbodienst in het pakket zit. Een dergelijke indirecte overeenkomst is gelet op de formulering van het voorgestelde artikel 14, vierde lid, mogelijk. Gelet op artikel 14, negende lid, kunnen afspraken over de organisatie van de deskundige bijstand ook in een cao worden

[17] De positie van de bedrijfsarts, AStri, 2011.
[18] De bedrijfsarts heeft onder meer met de volgende regelingen en kaders van doen: Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG), Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet op de medische keuringen (WMK), Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ), wetgeving die is ingevoerd met de Wet verbetering poortwachter (WVP), Regelgeving inzake gegevensuitwisseling van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunde (KNMG), Zorgstandaarden waarin arbeidsgeneeskundige aspecten zijn verwerkt, Richtlijnen en kwaliteitsdocumenten vastgesteld door de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB), Verzekeringsgeneeskundige protocollen.

gemaakt. Cao's kunnen een bepaalde vorm van deskundige dienstverlening in samenhang met het bedrijfsbeleid inzake de arbeidsomstandigheden mogelijk maken voor de aangesloten werkgevers. Niet gauw zal de cao dwingende bepalingen opleggen, waarbij geen keus wordt gelaten uit het aanbod van dienstverleners.[19]
Indien sprake is van indirecte contractering, dan dient de desbetreffende cao of het desbetreffende contract met de verzekeraar te voldoen aan het voorgestelde artikel 14, vierde en vijfde lid. De werkgever blijft daarbij gehouden tot genoemde taken en garanties. In het geval dat niet alle elementen uit artikel 14, vierde en vijfde lid, in de cao of in het contract met de verzekeraar zijn opgenomen, fungeert de cao of het contract als raamwerk en dient de werkgever de ontbrekende punten in een afzonderlijke overeenkomst met de bedrijfsarts of arbodienst te regelen. Op dit punt verdient nog vermelding dat ook indien indirect is gecontracteerd met betrekking tot alle elementen van artikel 14, vierde en vijfde lid, aanvullende afspraken tussen werkgever en arbodienst of bedrijfsarts dikwijls nodig zullen zijn (bijvoorbeeld over de prijs en de concrete inzet van de bedrijfsarts).

Onder E (Artikel 27) en onder H (Artikel 33)

Artikel 27, vijfde lid, bevat een opsomming van de bepalingen waarover een eis tot naleving kan worden gesteld. Artikel 33, eerste lid, bepaalt welke bepalingen van de wet als overtreding aangemerkt worden en om die reden bestuurlijk beboetbaar zijn. De voorgestelde wijzigingen van artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid, bewerkstelligen dat de bepalingen die met dit wetsvoorstel worden ingevoerd of worden gewijzigd, daar waar nodig, door de Inspectie SZW kunnen worden gehandhaafd.
Artikel 13, zevende lid, onder b, wordt opgenomen in artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid, zodat gehandhaafd kan worden indien er geen samenwerking is tussen de preventiemedewerker en bedrijfsarts of arbodienst. De verdere inhoud van de samenwerking is de verantwoordelijkheid van de werkgever, de arbodienst en de eventuele ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging.
Het voorgestelde artikel 14, vierde lid, wordt in artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid opgenomen. Op deze manier kan de Inspectie SZW handhavend optreden indien er geen overeenkomst is tussen de werkgever en de arbodienstverlener. Daarnaast wordt ook het nieuwe artikel 14, vijfde lid, in artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid, opgenomen, zodat eveneens gehandhaafd kan worden indien niet alle vijf de onderdelen in de overeenkomst aangaande de bedrijfsarts zijn opgenomen. De verdere inhoud van de overeenkomst is aan partijen zelf.
Aangezien het huidige artikel 14, zevende lid, komt te vervallen, wordt deze bepaling uit de opsomming van artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid, gehaald.
Het voorgestelde artikel 14, tweede lid, onder e, kan eveneens gehandhaafd worden. Artikel 14, tweede lid, is reeds opgenomen in het huidige artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid. Er kan derhalve een eis tot naleving worden gesteld of een boete worden opgelegd indien er geen toegang is tot de bedrijfsarts of wanneer er toegang is, maar deze toegang niet doeltreffend is. De toelichting bij het voorgestelde artikel 14, tweede lid, onder e, maakt duidelijk wanneer hiervan sprake is.
Handhaving ten aanzien van artikel 13, eerste lid, eerste zin, blijft mogelijk. Er kan gehandhaafd worden wanneer de werkgever zich niet laat bijstaan op het gebied van preventie en bescherming.
Artikel 13, eerste lid, tweede en derde zin, worden niet opgenomen in artikel 27, vijfde lid, en artikel 33, eerste lid, aangezien dit een aangelegenheid van de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging betreft.

Onder F (Artikel 28a)

Dit onderdeel en het volgende onderdeel hebben geen betrekking op de arbodienstverlening, maar betreffen twee technische wetswijzigingen.
Artikel 28a maakt het mogelijk om bij een werkgever, die zich (bij herhaling) schuldig maakt aan niet-nakoming van nader aangeduide zwaardere arboverplichtingen (artikel 9.10a van het Arbeidsomstandighedenbesluit) naast het opleggen van een (verhoogde) bestuurlijke boete over te gaan tot het tijdelijke stilleggen van (een deel van) de bedrijfsactiviteiten. Anders dan artikel 34 van de Arbeidsomstandighedenwet (bestuurlijke boete) ziet artikel 28a thans niet op zelfstandigen (hierna zzp-ers). Dit betekent dat de bedrijfsactiviteiten van een zzp-er bij herhaalde niet-nakoming van de zwaardere arboverplichtingen thans niet (deels) kunnen worden stilgelegd naast een bestuurlijke boete. Er is echter geen reden om hierin onderscheid te maken tussen bedrijven. De onderhavige wijziging corrigeert die omissie. Voortaan is artikel 28a ook van toepassing op zzp-ers. Zo nodig kan het bevel tot stillegging worden afgedwongen via artikel 28b van de Arbeidsomstandighedenwet (bestuursdwang).

---

[19] Kamerstukken II 2004/05, 29 814, nr. 3, blz. 27–28.

Onder G (Artikel 30)

Dit artikel maakt het mogelijk om van het bepaalde bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet vrijstelling te verlenen (door de minister) of ontheffing te geven (de toezichthouder). Het zevende lid bepaalt dat de werking van een beschikking inzake een ontheffing nog niet van kracht is lopende de bezwaartermijn van zes weken of als bezwaar of beroep is ingesteld, op het bezwaar of beroep is beslist.
Dit beoogt de belangen van direct betrokkenen veilig te stellen. In de artikelen 9.11 tot en met 9.20 van het Arbeidsomstandighedenbesluit is echter nauwkeurig aangegeven in welke gevallen wel of niet en onder welke voorwaarden vrijstelling of ontheffing mogelijk is. Dit zo zijnde is er geen reden om direct betrokkenen een extra bescherming te geven in de vorm van een opschortende werking en zeker niet in de situatie dat een ontheffing in verband met bijvoorbeeld het niet naleven van de daaraan gestelde voorwaarden wordt ingetrokken. Zulks bovendien ook in afwijking van de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en Aanwijzing 160 van de aanwijzingen voor de regelgeving (als regel geldt dat een besluit van kracht wordt aansluitend op de bekendmaking ervan; artikel 6.16 van de Awb). Daarom komt het zevende lid van artikel 30 te vervallen. Direct betrokkenen staat het vervolgens vrij om, lopende de bezwaarprocedure, in voorkomend geval een verzoek tot schorsing van het besluit in te dienen bij de bestuursrechter (artikel 8.81 Awb).

Artikel II

De overgangsbepaling bepaalt dat nieuwe contracten onmiddellijk aan de voorgestelde wet moeten voldoen en dat de contracten die lopen uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding van deze wet aangepast moeten zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,